

**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY***KOTA (Raj.)*

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE

# लोक-प्रशासन: सिद्धान्त एवं व्यवहार



राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी  
जयपुर

शिक्षा तथा समाज-कल्याण मन्त्रालय, भारत सरकार की विश्वविद्यालय ग्रन्थ योजना के अन्तर्गत राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी द्वारा प्रकाशित :

प्रथम संस्करण : १९७२

मूल्य : १२ ००

© सर्वाधिकार प्रकाशक के अधीन

प्रकाशक :

राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी,

ए २६/२ विद्यालय मार्ग, तिलक नगर,

जयपुर-४

मुद्रक :

मनोज प्रिन्टर्स,

गोदीको का राम्ना विज्ञानपोल बाजार,

जयपुर-३०२००३

## प्रस्तावना

भारत की स्वतन्त्रता के बाद इसकी राष्ट्रभाषा को विश्वविद्यालय शिक्षा के माध्यम के रूप में प्रतिष्ठित करने का प्रश्न राष्ट्र के सम्मुख था। किन्तु हिन्दी में इस प्रयोजन के लिए अशिक्षित उपयुक्त पाठ्यपुस्तकें उपलब्ध नहीं होने से यह माध्यम-परिवर्तन नहीं किया जा सकता था। परिणामतः भारत सरकार ने इस न्यूनता के निवारण के लिए 'वैज्ञानिक तथा पारिभाषिक शब्दावली आयोग' की स्थापना की थी। इसी योजना के अन्तर्गत पीछे १९६६ में पाँच हिन्दी भाषी प्रदेशों में ग्रन्थ अकादमियों की स्थापना की गयी।

राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी हिन्दी में विश्वविद्यालय स्तर के उत्कृष्ट ग्रन्थ-निर्माण में राजस्थान के प्रतिष्ठित विद्वानों तथा अध्यापकों का सहयोग प्राप्त कर रही है और मानविकी तथा विज्ञान के प्रायः सभी क्षेत्रों में उत्कृष्ट पाठ्य-ग्रन्थों का निर्माण करवा रही है। अकादमी चतुर्थ पंचवर्षीय योजना के अन्त तक तीन सौ से भी अधिक ग्रन्थ प्रकाशित कर सकेगी, ऐसी हम आशा करते हैं प्रस्तुत पुस्तक इसी क्रम में तैयार करवायी गयी है। हमें आशा है कि यह अपने विषय में उत्कृष्ट योगदान करेगी।

चन्दनमल वैद

अध्यक्ष

## प्राक्कथन

प्रस्तुत पुस्तक स्नातक स्तर पर हिन्दी में लोक-प्रशासन के विद्यार्थियों की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए लिखी गई है। मूलतः राजस्थान विश्वविद्यालय के प्रथम वर्ष के पाठ्यक्रम को ध्यान में रखा गया है। पर इसमें कुछ ऐसे अध्याय भी दिये गये हैं जिससे यह पुस्तक दूसरे विश्वविद्यालय के विद्यार्थियों के लिए भी उपयोगी सिद्ध हो सके।

विद्यार्थियों के उपयोग के लिए लिपी गई पाठ्य-पुस्तक में विचारों की मौलिकता का दावा तो धृष्टता ही होगी। लेखक ने लोक-प्रशासन के विषय पर भारतीय एवं विदेशी अनेक लेखकों की पुस्तकों एवं लेखों से सहायता प्राप्त की है। लेखक उन सबों के प्रति आभार प्रदर्शित करता है।

लेखक राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी का बड़ा ही अनुग्रहीत है जिन्होंने उसे इस पुस्तक के लिखने का अवसर प्रदान किया है।

लेखक को अनेक मित्रों तथा सहयोगियों से इस पुस्तक की तैयारी में बड़ी सहायता मिली है। लेखक उनका बड़ा आभारी है। इस सम्बन्ध में प्रोफेसर ठाकुर लाधरसिंह, सेठ जी० बी० पोद्दार कालेज, नवलगढ़, श्री कृष्णलाल चावला, व्याख्याता, लोक-प्रशासन विभाग, राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर तथा श्री नवल सिंह, इण्डियन इन्स्टीट्यूट ऑफ मैनज्मैन्ट, नई दिल्ली के नाम उल्लेखनीय हैं। लेखक उनके प्रति विशेष रूप में आभार प्रकट करता है।

हिन्दी में पुस्तक लिखने का लेखक का यह प्रथम प्रयास है। यह तो स्पष्ट ही है कि इसमें अनेक भूल तथा कमियाँ रह गयी होंगी लेखक उनके लिए अपनी जिम्मेवारी स्वीकार करता है।

यदि प्रस्तुत पुस्तक विद्यार्थियों की हिन्दी में पुस्तक न मिलने की समस्या का कुछ हद तक निदान कर सकी तो मैं अपना परिश्रम सफल समझूँगा। इस उद्देश्य में लेखक को कितनी सफलता मिली है इसका निर्णय तो पाठक ही कर सकेंगे।

लोक-प्रशासन विभाग  
राजस्थान विश्वविद्यालय  
जयपुर (राज०)

बी० एम० सिन्हा

# विषय-सूची

अ० सं०

अध्याय

पृष्ठ संख्या

## भाग—१ प्रशासन के सिद्धान्त

१	लोक-प्रशासन का स्वरूप एवं विषय-क्षेत्र	१
२	लोक-प्रशासन विषय, प्रकृति, अन्य विषयों से सम्बन्ध एवं अध्ययन के दृष्टिकोण	५
३	लोक-प्रशासन का महत्त्व	१७
४	अध्ययन के विषय के रूप में लोक-प्रशासन का विकास	२६
५	लोक-कल्याणकारी राज्य	३१
६	सरकारों के प्ररूप	३७
७	संगठन	५६
८	<u>संगठन के आधार</u>	६४
९	मुख्य कार्यपाल	७२
१०	प्रशासकीय शाखा का संगठन	७६
११	प्रशासन के यंत्र	८६
१२	प्रशासकीय शक्तियाँ	९४
१३	प्रशासकीय कार्य	१०५
१४	उत्तरदायित्व	१०६
१५	कार्मिक प्रशासन	११६
१६	वित्तीय प्रशासन	१३७

## भाग—२ राष्ट्रीय प्रशासन

१७	भारतीय प्रशासन—एक रूप रेखा	१४८
१८	राष्ट्रीय प्रशासन—राष्ट्रपति एवं उपराष्ट्रपति	१५६
१९	राष्ट्रीय प्रशासन—प्रधानमंत्री एवं मंत्री परिषद्	१७१
२०	राष्ट्रीय प्रशासन—कैबिनेट सचिवालय	१७८
२१	राष्ट्रीय प्रशासन—सचिवालय	१८२
२२	गृह मंत्रालय	१८६
२३	वित्त मंत्रालय	१९५

## भाग—३ अन्तर्राष्ट्रीय प्रशासन

२४	संयुक्त राष्ट्रसंघ	२०४
----	--------------------	-----

२५	साधारण सभा	२०८
२६	सुरक्षा परिषद्	२१२
२७	सयुक्त राष्ट्रसंघ का सचिवालय	२१६
२८	सयुक्त राष्ट्र शिक्षा, विज्ञान तथा सांस्कृतिक संस्था—यूनेस्को	२२०
२९	सयुक्त राष्ट्रसंघ खाद्य एवं कृषि संघ	२२४
३०	विश्व स्वास्थ्य संघ	२२८
	Selected References	२३२

## लोक-प्रशासन का स्वरूप एवं विषय-क्षेत्र

मानव-सभ्यता अपने विकास क्रम में जिस स्तर पर पहुँच चुकी है, वहाँ आज हम जीवन के सभी क्षेत्रों में लोक-प्रशासन को विद्यमान पाते हैं। रेल, तार, बीमा, सुरक्षा, योजनाबद्ध विकास सभी के लिए हम लोक-प्रशासन पर ही निर्भर करते हैं। आज लोक-प्रशासन इतना अधिक विकसित हो गया है कि वह हमारे जन्म से पहले ही हमारी सेवा करने लगता है और मृत्यु के उपरान्त भी सेवा करता रहता है। गर्भवती माता शिशु-जन्म के पूर्व सरकारी या सरकारी सहायता प्राप्त अस्पताल में डाक्टरों परामर्श एवं सहायता के लिए जाती है। बालक सरकारी स्कूल में पढ़ता है। बड़ा होकर वह सरकार के किसी विभाग में नौकरी करता है या काम दिलाऊ दफ्तर की सहायता से किसी निजी संस्थान में काम पर लग जाता है। बीमार पड़ने पर वह सरकारी अस्पताल में अपनी चिकित्सा करवाता है। मृत्यु के बाद उसकी अंत्येष्टि सरकार द्वारा संचालित श्मशान भूमि में की जाती है।

### लोक-प्रशासन का स्वरूप

हमारे सभी सामाजिक संगठनों में प्रशासन की अनिवार्यता आवश्यकता रहती है। स्कूल, कालेज, बैंक, विश्वविद्यालय का विभाग, दूकान, क्लब, सभी में प्रशासन सन्निहित है। ऐसा कहा जा सकता है कि जहाँ कहीं भी एक से अधिक व्यक्ति एक ही उद्देश्य की प्राप्ति के लिए काम कर रहे हों, वहाँ प्रशासन जरूर होगा।

इसी प्रशासन का एक भाग लोक-प्रशासन है। प्रशासन साधारणतया दो भागों में विभक्त किया जाता है, लोक-प्रशासन एवं निजी प्रशासन। लोक-प्रशासन के अन्तर्गत सरकारी विभागों एवं कार्यालयों तथा सचिवालय, राज्य सरकार, कलेक्टर, तहसील, पंचायत समिति आदि के संगठन एवं प्रशासनिक पद्धति का अध्ययन किया जाता है। निजी प्रशासन में व्यक्तिगत वाणिज्य संस्थानों जैसे, नेशनल इजीनियरिंग इन्डस्ट्रीज, कमानी इलेक्ट्रीकल्स आदि के संगठन एवं प्रशासन का अध्ययन किया जाता है।

यद्यपि पहले लोक एवं निजी प्रशासन को अलग-अलग समझा जाता था और इन दोनों में सूक्ष्म अन्तर दर्शाना विद्वत्ता का लक्षण गिना जाता था, किन्तु इन दिनों अब यह विचारधारा बनती जा रही है कि वास्तव में प्रशासनिक समस्याएँ दोनों जगह एक-सी ही हैं। कर्मचारी वर्ग का प्रशासन योजनाबद्ध विकास, नेतृत्व, निर्णय लेना, बजट तैयार करना आदि समस्याएँ ऐसी हैं जोकि हर प्रशासनिक इकाई



चाहे वह सरकारी हो अथवा निजी, में मिलेगी। अतः अब यह कहा जाने लगा है कि सरकार का कारोबार और कारोबार का प्रबंध एक-दूसरे के पास आने लगे हैं।

प्रशासन और प्रशासक ऐश्वर्य और आडम्बर के सूचक शब्द गिने जाते हैं। प्रशासन अंग्रेजी के Administration शब्द का हिन्दी अनुवाद है। यह शब्द Ad और Minister दो शब्दों में मिल कर बना है जिसका शाब्दिक अर्थ होता है सभातना, या देखभाल करना। अतः जो सभाले या देखभाल करे उसे प्रशासक कहेंगे। व्यापक अर्थ में उन सभी व्यक्तियों को जो किसी भी संस्थान, चाहे वह सरकारी हो या गैर सरकारी, में काम कर रहे हों प्रशासक कहा जा सकता है। पर जन माधारण प्रशासक में उनकी गणना करते हैं जो ऐसे पदों पर हों जहाँ दूसरों के ऊपर नियंत्रण रखने का कार्य हो। जैसे पहले अर्थ में दफ्तर में जितने भी बाबू और चपरासी हों सभी को प्रशासक या अधिकारी कह सकते हैं। पर दूसरे अर्थ में सुपरिन्टेन्डेंट, अवर सचिव और उनसे ऊपर के पदाधिकारियों को ही प्रशासक या अधिकारी कहेंगे। इस अर्थ में बल्क एव चपरासियों आदि को प्रशासक या अधिकारी नहीं कहा जा सकता।

### लोक-प्रशासन की परिभाषा :-

कुछ प्रमुख विद्वानों द्वारा लोक-प्रशासन की दी गई परिभाषा इस प्रकार है।

“लोक-प्रशासन केन्द्रीय और स्थानीय सरकार के कार्यों से सम्बन्धित प्रशासन है।” पर्सी मैक वीन

‘लोक-प्रशासन से साधारणतः केन्द्र, राज्य और स्थानीय सरकारों की कार्य-पालिकाओं के कार्यों का बोध होता है’<sup>1</sup> साइमन

“लोक-प्रशासन सूक्ष्म सत्ता द्वारा निर्मित जननीतियों को पूरा करने या लागू करने में काम को कहते हैं”,<sup>2</sup> वाईट

“प्रशासन सरकार के ‘क्या’ (कौन से कार्य) और ‘कैसे’ से सम्बन्धित है”<sup>3</sup>—

डाइमॉक

ऊपर की परिभाषाओं पर यदि गौर से विचार किया जाय तो दो प्रकार की विचारधाराएँ दिखाई पड़ेंगी। एक विचारधारा प्रशासन के अन्तर्गत सरकार के सारे कामों की परिगणना करती है। पर्सी मैक वीन का विचार है कि स्थानीय और केन्द्रीय सरकार के सारे कार्य तथा कानून बनाना, उनको लागू करना और उन्हें शीघ्रता से कर देना सभी लोक-प्रशासन के अन्तर्गत आते हैं। डाइमॉक भी दूसरे शब्दों में इसी विचारों का पुनरुक्ति करता है। वह कहता है कि प्रशासन इस बात से सम्बन्धित है कि सरकार क्या करेगी और कैसे करेगी। दोनों परिभाषाओं से यह

1. ‘Simon and others, Public Administration pp. 7.

2. —White, L. D. Introduction to the study of Public Administration pp 1 (In Ed.)

3. Dimock “American Pol. Sc. Review Vol. 31, pp 31-32.

बात स्पष्ट प्रतीत होती है कि सरकार के सभी अंगों के कार्यों को लोक-प्रशासन में सम्मिलित किया जा रहा है न कि किसी विशेष अंग के प्रकार्यों को ।

दूसरी विचारधारा साइमन और उनके साथियों की परिभाषा में मिलती है । यह विचारधारा अपेक्षतया सही है क्योंकि इसमें लोक-प्रशासन सरकार के सभी अंगों से सम्बन्धित न होकर केवल कार्यपालिका के कार्यों से सम्बन्धित माना गया है । साइमन राष्ट्रीय एवं स्थानीय सरकारों की कार्यपालिकाओं के कार्यों को लोक-प्रशासन मानता है । वाइट जननीतियों को लागू करने के काम को ही लोक-प्रशासन मानता है । ये जननीतियाँ किस प्रकार बनती हैं और जननीतियों के विरुद्ध काम करने वालों को किस प्रकार सजाएँ दिलवाई जाती हैं वह लोक-प्रशासन का कार्य नहीं है ।

यद्यपि व्यापक अर्थ में लोक-प्रशासन का राज्यों के सभी कार्यों से सम्बन्ध है, पर अध्ययन की सुविधा की दृष्टि से केवल कार्यपालिका के संगठन एवं कार्यों तथा कार्यविधि तक ही इसका विषय-क्षेत्र है । इसके अन्तर्गत विधान मण्डल तथा न्यायपालिका के संगठन, सैनिक प्रशासन के कार्यों तथा कार्यविधि का विस्तृत अध्ययन नहीं किया जाता । पर चूँकि विधान मण्डल तथा न्यायपालिका कार्यपालिका के कार्यों पर प्रभाव डालते हैं, उन पर नियंत्रण रखते हैं, अतः इनके पारस्परिक सम्बन्धों का अध्ययन किया जाता है ।

लोक-प्रशासन के अध्ययन की विषय सामग्री का ज्ञान (POSDCORB) पोस्टकार्बे शब्द से होता है ।

P—Planning—योजना बनाना

O—Organisation—संगठन

S—Staffing—कार्मिक वर्ग का प्रशासन

D—Directing—निर्देशन

Co—Co-ordination—समन्वय

R—Reporting—रिपोर्ट

B—Budgeting—बजट

कार्यपालिका अनेक विभागों एवं उपविभागों में बटी होती है । सभी विभाग एवं उप-विभाग उपरोक्त काम करते हैं । चाहे उस विभाग का काम युद्ध संचालन हो या समाज-कल्याण उसके लिए उक्त उल्लिखित कार्य सम्पादन करना आवश्यक है । कोई भी काम करना हो उसके लिए पहले योजना बनाई जायगी । संगठन तैयार किया जाएगा । कार्मिक वर्गों की नियुक्ति होगी । उन्हें निर्देश दिये जाएँगे ताकि लक्ष्य की प्राप्ति हो सके । समन्वय बनाये रखना जरूरी है नहीं तो लक्ष्य की प्राप्ति में बाधा हो सकती है । उच्च अधिकारियों को अपने कार्यों की रिपोर्ट भेजी जानी चाहिए तथा बजट बनाया जाना चाहिए ताकि पार्लियामेंट से उनकी मंजूरी ली जा सके । इस सम्बन्ध में एक बात ध्यान रखनी चाहिए । प्रशासन किसी विभाग की तत्पनीची

समस्याओं का अध्ययन नहीं करता। यह केवल संगठन एवं कार्य विधि का अध्ययन करता है जो सारे विभागों में एक-सी ही होती है। यही कारण है कि सचिवालय में आई० सी० एस० और आई० ए० एस० अधिकारी किसी भी विभाग में काम करने के लिए स्थानान्तरित किये जा सकते हैं। तकनीकी समस्याएँ हर विभाग की अलग अलग होती हैं। जैसे, रक्षा विभाग में युद्ध एवं सैन्य संचालन की समस्या होती है तो स्वास्थ्य विभाग में अस्पताल एवं रोगियों के देखभाल की समस्या है। शिक्षा विभाग के विद्यार्थियों को पढ़ाने लिखाने की समस्याएँ हैं। प्रशासन इन तकनीकी समस्याओं को नहीं छूता है।

विशेष अध्ययन के लिए:—

१. एम० पी० शर्मा :—लोक-प्रशासन, सिद्धान्त एवं व्यवहार
२. साइमन, ग्रामसन, स्मिथवर्ग-पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन
३. मार्टिन भाशर्स:—एलिमेंट्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन
४. अवस्थी एवं भावेश्वरी . लोक-प्रशासन
५. पी० सरन-पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन



## लोक-प्रशासन : विषय प्रकृति, अन्य-विषयों से सम्बन्ध एवं अध्ययन के दृष्टिकोण

क्या लोक-प्रशासन विज्ञान है ? इस प्रश्न का उत्तर इस बात पर निर्भर करता है कि हम विज्ञान से क्या समझते हैं ? साधारणतः विज्ञान शब्द के दो अर्थ लिये जाते हैं :

१. क्रमबद्ध ज्ञान, किसी भी वस्तु का क्रमबद्ध रूप से अध्ययन करना, तत्सम्बन्धी कार्य-कारण सम्बन्धों का विवेचन करना, विज्ञान कहा जाता है। इस माने में लोक-प्रशासन विज्ञान कहा जा सकता है। लोक-प्रशासन में हम नगठन की समस्या लेते हैं। संगठन किस प्रकार कार्य करता है ? इसमें किस प्रकार के परिवर्तन की आवश्यकता है ? क्यों ऐसी आवश्यकता है ? कर्मचारी वर्ग से प्रबंधक-वर्ग का किस प्रकार का सम्बन्ध होना चाहिए ? यह सब क्रमबद्ध ज्ञान कहा जा सकता है।

२. विज्ञान का दूसरा अर्थ यथार्थता से लिया जाता है। भौतिक विज्ञान, गणित, रसायन-शास्त्र आदि समाज-शास्त्रों से अधिक यथार्थ विज्ञान है। गणित में २ और २ का योग सदैव ही चार होगा। यदि किसी ऊँचाई से पत्थर गिराया जाये तो वह नीचे की ही आग्या फल पेड़ से टूटकर नीचे ही गिरेगा।

यदि यथार्थता और परिशुद्धि को ही विज्ञान की आधारभूत आवश्यकता मान लें तो लोक-प्रशासन शायद विज्ञान की परिभाषा में न आ सके। पर यह बात फिर दूसरे सामाजिक शास्त्रों पर भी लागू होगी। यदि यथार्थता और परिशुद्धि की कमी के कारण लोक-प्रशासन को विज्ञान नहीं मान सकते तो समाज-शास्त्र, दर्शन शास्त्र, इतिहास, राजनीति, अर्थशास्त्र किसी को भी विज्ञान नहीं कहा जा सकता क्योंकि इन सभी में यथार्थता और परिशुद्धि की कमी मिलेगी। प्रायः सभी सामाजिक-शास्त्र अपने को विज्ञान कहते हैं। भालोचको ने यथार्थता और परिशुद्धि की कमी के कारण इन्हे विज्ञान मानना अस्वीकार किया है। इस बात में तो सभी एकमत होंगे कि सामाजिक शास्त्रों में उस प्रकार की यथार्थता एवं परिशुद्धि नहीं आ सकती जैसी कि भौतिक विज्ञान, गणित आदि में है। पर सभी विज्ञान भी एकसे यथार्थ और परिशुद्ध नहीं होते जैसे ऋग्वेद विज्ञान की सूचनाएँ भौतिक विज्ञान अथवा रसायन शास्त्र जितनी यथार्थ और परिशुद्ध नहीं होती हैं।

लोक-प्रशासन में यथार्थता और परिशुद्धि की कमी के निम्नलिखित कारण हैं :

१. लोक-प्रशासन मनुष्यों से सम्बन्धित है। यह कह सकना सम्भव नहीं है कि कोई मनुष्य किसी विशिष्ट उद्दीपक के उत्तर में क्या करेगा। यदि आप राह चलते किसी व्यक्ति को दो चांटे लगा दें तो आप उसमें कई प्रकार की प्रतिक्रियाओं की आशा कर सकते हैं। वह व्यक्ति डर कर भाग जा सकता है। क्रोध में आकर आपको मार सकता है। गालियाँ दे सकता है। अपने साथियों को बुलाकर आप से भगडा कर सकता है। इतने सारे विकल्पों में से वह कौनसा चुने और किस प्रकार का व्यवहार करे इस सम्बन्ध में कोई भविष्यवाणी नहीं की जा सकती।

२. जिस प्रकार भौतिक एवं रसायन शास्त्रों में प्रयोगशाला में प्रयोग सम्भव हैं उस प्रकार के प्रयोग लोक-प्रशासन में सम्भव नहीं हैं। भीड़ भगाने के लिए शक्ति प्रयोग करने का क्या परिणाम होगा इसकी किसी प्रयोगशाला में जांच नहीं की जा सकती। इसका पता तो तभी चलेगा जबकि भीड़ को भगाने के लिए वास्तव में शक्ति का प्रयोग किया जाय। यदि लोक-प्रशासन में भी प्रयोगशाला के प्रयोग सम्भव होते तो इसकी यथार्थता और परिशुद्धि में वृद्धि हो सकती थी।

३. प्रशासन संस्कृति की पृष्ठभूमि में काम करता है। चूंकि सभी लोगों की सांस्कृतिक पृष्ठभूमि एकसी नहीं होती इसलिए भी लोगों की प्रतिक्रियाओं में विभिन्नता आ जाती है। एक ऐसे समाज में जोकि सदैव ही आजादी में स्वशासित मस्थाओं द्वारा नियंत्रित हुआ है वहाँ यदि स्वशासित संस्थाएँ केन्द्र द्वारा नियंत्रित कर दी जावे तो इसमें समाज में विद्रोह की भावना बढ़ सकती है। पर जिस समाज में स्वशासित संस्थाओं का अभाव रहा है, और केन्द्रीय सरकार ने नये नियम लागू किए हों तो कोई अधिक परेशानी की बात नहीं होगी। जो आपात्प्रभूत प्रेरक अमेरिका में मजदूरों के लिए काफी हों वे शायद भारत में न हो सकें। इसका कारण सांस्कृतिक पृष्ठभूमि में अन्तर है।

### लोक-प्रशासन एवं सामाजिक शास्त्रों का पारस्परिक सम्बन्ध

लोक-प्रशासन एवं राजनीतिशास्त्र सामाजिक शास्त्रों में लोक-प्रशासन का सबसे निकटतम सम्बन्ध राजनीतिशास्त्र से है। अभी हाल तक—भारतीय विश्व-विद्यालयों में यह राजनीतिशास्त्र से ही सम्बन्धित विषय गिना जाता रहा था। अब कुछ विश्वविद्यालयों में स्वतन्त्र विषय के रूप में इसका अध्ययन किया जाने लगा है।

हम यह कह सकते हैं कि राजनीतिशास्त्र तो नीति निर्धारित करता है। राज्य की अधिकार सीमा क्या होनी चाहिए? व्यक्तिगत स्वतन्त्रता पर राज्य का नियंत्रण कहा तक उचित है? यह निर्धारित करना राजनीति-शास्त्र का कार्य है। पर सीमा निर्धारित हो जाने के बाद राज्य अपने अधिकार सीमा में किस प्रकार प्रबन्ध व्यवस्था करे व्यक्तिगत स्वतन्त्रता पर नियंत्रण रखने के लिए कौन से कदम उठाये यह वाम लोकप्रशासन का है। बुद्धो विल्सन ने कहा है कि राजनीति प्रशासन के लिए कार्य निर्धारित करती है। राजनीतिज्ञ अपनी सत्ता बनाये रखने की

चेष्टा करते हैं। वे चुनाव लड़ते हैं। प्रतिद्वंद्वी को हराते हैं। प्रशासन उन्हें नीति निर्धारित करने के लिए आवश्यक सामग्री एवं परामर्श देता है। नीति को कार्यान्वित करता है। अतः यह कहा जा सकता है कि राजनीतिज्ञ एवं प्रशासक एक-दूसरे पर निर्भर करते हैं। दोनों एक ही गाड़ी के दो पहिये हैं। राजनीतिज्ञ जनता का निर्वाचित प्रतिनिधि होने के कारण दावे से यह कह सकता है कि जिस सम्बन्ध में जन नीति क्या होगी? जनता क्या चाहती है? प्रशासक प्रबन्ध विशेषज्ञ होने के नाते यह कह सकता है कि ये जन-नीतियाँ किस प्रकार कम से कम व्यय एवं अनुविधा उत्पन्न किये गिना ही कार्यान्वित की जा सकती है। अच्छे प्रशासन के लिए दोनों ही आवश्यक हैं। आज का प्रशासन जन-प्रिय होना चाहिए। राजनीतिज्ञ जनता के विचारों को मूर्त रूप देकर प्रशासन को जन-प्रिय बनाता है। प्रशासक अपने विशेष ज्ञान से प्रशासन की कुशलता बढ़ाता है और जनता की आवाजाही को पूरा कराने में सहायक होता है।

राजनीतिज्ञ और प्रशासक में इतना निकट सम्बन्ध है कि प्रशासन के उच्च स्तरो पर इन्हें अलग-अलग रखना सम्भव भी नहीं। प्रशासन के उच्च स्तरो पर राजनीतिज्ञ और प्रशासक एक-दूसरे से घुल-मिल जाते हैं। प्रशासन नीति निर्धारण करने में और राजनीतिज्ञ दिन-प्रतिदिन के प्रशासनिक मामलों को मुजभागे में भाग लेते हैं। किन्तु इस प्रकार की प्रवृत्ति ठीक नहीं कही जा सकती। प्रशासकों को किसी नीति के विरोध या समर्थन में घुलकर जनता के सामने नहीं आना चाहिए क्योंकि चाहे नीति कितनी भी अच्छी क्यों न हो, उसके सम्बन्ध में वर्तमान विचारधारा में परिवर्तन होना आवश्यक है। यदि राजनीतिज्ञ प्रशासन के दिन-प्रतिदिन के मामलों में हस्तक्षेप करने लगे तो उन पर पक्षपात का दोषागारण किया जा सकता है। यद्यपि कोई लक्ष्मण रेखा खींच कर यह कहना सम्भव नहीं कि यह राजनीतिज्ञों और प्रशासकों के बीच विभाजन की रेखा है और किसी को भी इस रेखा को पार नहीं करना चाहिए। प्रशासक को किसी भी विचाराधीन प्रस्ताव के तकनीकी विचार राजनीतिज्ञ के सामने प्रस्तुत करने चाहिए। यह बिना किसी भय या दबलन भावना के किया जाना चाहिए, प्रजातन्त्रीय शासन व्यवस्था में अन्तिम निर्णय राजनीतिज्ञों के हाथ में होना है। प्रशासक को इसे सदैव ही ध्यान में रखना चाहिए और एक निश्चित सीमा के बाहर अपने विचारों की स्वीकृति के लिए हठपर्मी करनी नहीं चाहिए। इस प्रकार राजनीतिज्ञों को भी ध्यान रखना चाहिए कि प्रशासन की दिन-प्रतिदिन की समस्याएँ उनकी अधिकार सीमा से बाहर हैं और इनमें उन्हें हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए।

पिफनर (Piffner) ने राजनीतिज्ञों और प्रशासकों के बीच अन्तर इस प्रकार बताया है :—

राजनीतिज्ञ

प्रशासक

१ विशेषज्ञ-चुनाव का आधार जन-

१ विशेषज्ञ—नियुक्ति का आधार

प्रियता	विशिष्ट ज्ञान
२. अतकनीकी	२. तकनीकी
३. दलगत भावना से काम करते हैं	३. दलगत भावना में परे रहते हैं
४. अस्थायी	४. स्थायी
५. जनता से अधिक सम्पर्क	५. जनता से सम्पर्क कम
६. कानून बनवाने में अधिक साभेदार	६. कानून को कार्यान्वित करने में अधिक योगदान
७. अधिकतर नीति निर्धारण का काम	७. नीतियों को कार्यान्वित करने का काम
८. अधिकतर निर्णय करते हैं	८. अधिकतर परामर्श देते हैं।
९. समन्वय बनाये रखने का काम करते हैं	९. वास्तविक कार्य करते हैं।
१०. लोकमत से प्रभावित होने हैं	१०. अध्ययन एवं अनुसंधान द्वारा प्राप्त तकनीकी आँकड़ों से प्रभावित होते हैं।

अतः यह कहा जा सकता है कि लोक-प्रशासन और राजनीति एक ही वृक्ष की दो शाखाएँ हैं। राजनीतिक विचार एवं समस्याओं की पृष्ठभूमि में ही लोक-प्रशासन कार्य करता है। राजनीतिज्ञों को सदैव यह ध्यान रखना होगा कि उनकी नीतियाँ प्रशासकीय दृष्टि से कार्यान्वित होने योग्य हैं या नहीं, प्रशासकों को भी यह ध्यान रखना होगा कि चाहे उनकी सगठन प्रवृत्तियाँ कितनी ही कार्य माधक नयी न हों जनता यदि उन्हें स्वीकार नहीं करती तो उसमें परिवर्तन करना ही होगा।

लोक-प्रशासन एवं अर्थशास्त्र

आधुनिक काल में लोक-प्रशासन पर आर्थिक समस्याओं का दबाव बहुत ही बढ़ गया है। औद्योगिक क्रांति के पहले प्रशासन के कार्य रक्षा, आन्तरिक सुरक्षा, ग्याय व्यवस्था तक ही सीमित थे। औद्योगिक क्रांति के बाद प्रशासन ने आर्थिक मामलों में भी भाग लेना प्रारम्भ कर दिया है। सरकार ने अनेक औद्योगिक प्रतिष्ठान स्थापित किए हैं। निजी क्षेत्र के प्रतिष्ठानों पर नये नियन्त्रण लगाये हैं। कल-कारखानों में काम करने के घण्टे निश्चित किये हैं। गृह उद्योगों को आर्थिक सहायता दी है। पहले जहाँ आर्थिक सहायता सरकार की सीमा के बाहर चले जाते थे, वहाँ अब प्रशासनिक कार्यवाहियों द्वारा देश की आर्थिक उन्नति एवं विकास की चेष्टा की जा रही है।

आज आर्थिक सम्पन्नता प्रशासन की जिम्मेवारी है। यदि राज्य में मुद्रास्फीति होती है या मूल्य गिरने लगते हैं तो दोनों ही दशाओं में राज्य को कुछ न कुछ करना ही होगा। आज के प्रशासन की आर्थिक जिम्मेदारियाँ इतिहास के पिछले किमो भी काल की जिम्मेदारियों से अधिक हैं। वर्तमान सरकारों की प्रायः सभी सरकारी नीतियों का आर्थिक रूप होता है। अतः आज के प्रशासन के लिए आर्थिक समस्याओं

का सम्भना और उनका हल निकालना अत्यन्त ही आवश्यक हो गया है ।

आज की सरकारें एक दुविधाजनक स्थिति में हैं जबकि विभिन्न शक्ति गुट अपने आर्थिक लाभ के लिए राज्य से अनेक प्रकार की मांगें कर रहे हैं । बहुधा ये मांगें परस्पर विरोधी होती हैं । जैसे, किसान अपनी पैदावार के लिए अधिक मूल्य चाहते हैं तथा उपभोक्ता सस्ता भोजन चाहते हैं । मजदूर अधिक मजदूरी चाहते हैं तथा मिल के मालिक अपनी पूंजी से अधिक लाभ की आशा रखते हैं । राज्य के बर्गचारी एक ओर तो महंगाई भत्ता बढ़ाने के लिए ग्रान्दोलन करते हैं और दूसरी ओर नये कर लगाने का विरोध करते हैं । इन परस्पर विरोधी मांगों के बीच समन्वय स्थापित करके देश को आर्थिक प्रगति की ओर ले जाना सरकार की जिम्मेवारी है ।

वर्तमान युग में सरकारों ने अपने हाथ में इतनी आर्थिक शक्ति केन्द्रित करली है कि वे अपने मित्रों को मालामाल कर दे सकें और शत्रुओं का सर्वथा नामोनिशान मिटा दें । लाइसेंस, बट्टोल, परमिट, और राज्यकोष की अथाह धनराशि सरकारों के हाथ में अपरिमित आर्थिक शक्ति केन्द्रित कर देती है । इसके दो प्रमुख परिणाम सामने आते हैं । विभिन्न दबाव गुट राज्य के इन साधनों तक पहुँचने की चेष्टा करने लगते हैं ताकि इनका उपयोग अपने गुट के लाभ के लिए कर सकें । दूसरा नतीजा यह होता है कि यदि प्रशासन में थोड़ा भी शीलापन हो तो भ्रष्टाचार प्रारम्भ होने लगता है, क्योंकि प्रशासन अपने मित्रों को सन्तुष्ट करना चाहता है ।

आज की सरकारों की आर्थिक जिम्मेदारियाँ इतनी अधिक बढ़ गई हैं कि प्रशासन के अध्ययन के अन्तर्गत एक नए उप-विषय 'आर्थिक प्रशासन' का विकास हो गया है । प्रशासन की बढ़ती हुई आर्थिक जिम्मेदारियों को देखकर कुछ विद्वानों ने अपने देश में आर्थिक एवं औद्योगिक सिविल सेवा (Economic & Industrial Civil Service) के निर्माण का सुझाव दिया है ।

### लोक-प्रशासन एवं कानून

लोक-प्रशासन एवं कानून का बड़ा गहरा सम्बन्ध है । कानून लोक-प्रशासन की सीमा निर्धारित करता है । प्रशासन के लिए कानून द्वारा निर्धारित यह सीमा सक्षमण रेखा का काम करती है । यदि प्रशासन इस रेखा के बाहर जाता है तो न्यायालय अर्बण घोषित कर देगा । यह सर्वमान्य सिद्धान्त है कि प्रशासन जो कुछ भी करेगा वह कानून के अधिकार एवं शक्ति से ही करेगा । प्रशासन को अधिकार है कि वह जनरक्षा के लिए शक्ति का उपयोग करे । शक्ति के उपयोग का अधिकार एवं इसकी प्रक्रिया कानून द्वारा निर्धारित कर दी गई है । इसका यदि उल्लंघन होता है तो न्यायालय की शरण ली जा सकती है ।

वास्तव में लोक-प्रशासन कानून की सही ढंग से कार्यान्वित करने का सही नाम है । यही कारण है कि यूरोप में लोक-प्रशासन का कानून के अंग के रूप में



अध्ययन किया जाता था । आज भी फ्रांस में सिविल सेवा के सदस्यों के लिए कानून का ज्ञान अनिवार्य है ; यदि नियुक्ति के पहले उन्होंने कानून का अध्ययन नहीं किया है तो नियुक्ति के बाद उन्हें ६ महीने तक विश्वविद्यालय में कानून के अध्ययन के लिए भेजा जाता है ।

प्रशासन केवल कानून की मर्यादा में रह कर ही काम नहीं करता, वरन् स्वयं अपने लिए कानून निर्धारित भी करता है । इस निर्धारण के दो प्रमुख रूप होते हैं । संसदीय शासन प्रणाली वाले देशों में पार्लियामेंट के ही कानून पास करती है जो मंत्रियों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं । मंत्रियों द्वारा प्रस्तुत किये गए कानूनों के वास्तविक निर्माता प्रशासक ही होते हैं । दूसरे पार्लियामेंट को न तो इतना समय मिलता है न सदस्यों में इतनी तकनीकी योग्यता ही होती है कि वर्तमान औद्योगिक समाजों के उपयुक्त कानून बना सके । अतः पार्लियामेंट कुछ उद्देश्य निश्चित कर देती है । उन निश्चित उद्देश्यों की परिस्थिति में प्रशासन को कानून बनाने की स्वतन्त्रता होती है । प्रशासन द्वारा इस प्रकार बनाये गए कानूनों को अधीनस्थ विधान (Subordinate legislation) या अर्पित विधान (Delegated Legislation) कहते हैं । अधीनस्थ विधान के कारण प्रशासन के हाथों में कार्य-पालिका एवं विधान मण्डल की शक्तियाँ केन्द्रित हो जाती हैं । यह शक्तियों के पृथक्कीकरण के सिद्धान्त के बिल्कुल विपरीत होता है ।

कानून के माध्यम से ही प्रशासन को जिम्मेवार बनाया जाता है । कानून मापदण्ड है । इसी के आधार पर अदालत यह निर्णय करती है कि प्रशासन उचित ढंग से काम कर रहा है या नहीं । यदि कानून के अनुसार प्रशासन नहीं चलाया जाता तो अदालत आपत्ति करती है । चाहे कितना ही आवश्यक क्यों न हो, आवश्यकता के आधार पर अर्बंघ को बंध घोषित नहीं किया जा सकता ।

कानून द्वारा ही जनता के अधिकारों की प्रशासन की असंयमताओं से रक्षा की जाती है । कानून यह बताता है कि प्रशासन के अधिकार कहाँ समाप्त होने हैं और जनता का अधिकार कहाँ प्रारम्भ होता है । इस तरह हम कह सकते हैं कि कानून प्रशासन के विरुद्ध हमारे अधिकारों के रक्षक के रूप में सामने आता है । यदि कानून न हो तो हमारे अधिकारों का अस्तित्व प्रशासन की दया पर निर्भर होगा । इस प्रकार के अधिकार प्रशासन भरने इच्छानुसार हमसे छीन सकेगा ।

### लोक-प्रशासन एवं मनोविज्ञान

जब से लोक-प्रशासन में मानववादी दृष्टिकोण का प्रादुर्भाव हुआ है इस क्षेत्र में मनोविज्ञान के अध्ययन का महत्त्व बहुत अधिक बढ़ गया है । मनोविज्ञान मनुष्य की मानस स्थिति का अध्ययन करता है । मनोवैज्ञानिक अपने अध्ययन एवं परीक्षण के आधार पर यह बता सकता है कि कौनसा प्रोत्साहन किस व्यक्ति विशेष या व्यक्ति समूह के लिए किस समय सबसे अधिक प्रभावकारी होगा । जबतक मनोवैज्ञानिक परीक्षण आदि का आविष्कार नहीं हुआ था, यो ही अनुमान और

अनुभव के आधार पर प्रोत्साहन देने की प्रथा थी ।

प्रजातन्त्र में जनमत का आदर होने के कारण हर व्यक्ति का महत्त्व है । यदि यह पता चल सके वह व्यक्ति किस दिशा में सोच रहा है, तो यह प्रशासक के लिए लाभ की वस्तु होगी । यह अलग बात है कि वह उस विचारधारा में परिवर्तन न ला सके । पर विचारधारा का ज्ञान होना ही, चाहे उसमें परिवर्तन न लाया जा सके, लाभदायक है क्योंकि प्रशासक उस दशा में अपनी नीतियों में उस विचारधारा की आवश्यकताओं के अनुसार परिवर्तन कर सकेगा । यदि किसी प्रशासक को यह पहले पता चल जाय कि उसकी किसी आज्ञा के विरुद्ध लोग उठ खड़े हो सकते हैं, तो वह इसके लिए पहले से तैयार हो सकेगा । मनोवैज्ञानिक उम्मेद यह भी बता सकेगा कि किस प्रकार उसे अपनी योजना अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के सामने प्रस्तुत करनी चाहिए जिससे कि वे उसे स्वीकार करने में प्रतिरोध न करें तथा उसे सफल बनाने में प्रसन्नतापूर्वक सहयोग दें ।

प्राचीन काल में जबकि प्रशासक भय (दिलला कर अपना काम करवा सकता था तब मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण की इतनी आवश्यकता नहीं थी । पर प्रजातन्त्र के प्रादुर्भाव के कारण भय की उपयोगिता काफी कम हो गयी है । अतः भय के स्थान पर अन्य कोई प्रोत्साहन आवश्यक हो गया है । अब भय के स्थान पर मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण अपनाया जाने लगा है । पहले कार्यालयों का प्रशासन अधिकारी एवं अधीनस्थ कर्मचारियों के सम्बन्ध के आधार पर ही चलाया जाता था । अब मनोवैज्ञानिक तथ्य, सांस्कृतिक पृष्ठभूमि, समूह व्यवहार, समूह स्वीकृति आदि पर भी ध्यान दिया जाने लगा है । अधिकारी एवं अधीनस्थ कर्मचारियों का सम्बन्ध हमें किसी भी कार्यालय के वास्तविक रूप से परिचित नहीं करा सकता । यह तो औपचारिक सगठन मात्र है । इसके साथ ही एक अनौपचारिक सगठन भी है जो आफिस के प्रशासन का वास्तविक रूप है । बिना मनोवैज्ञानिक आधार के अनौपचारिक सगठन समझ सकना सम्भव नहीं है ।

मनोवैज्ञानिकों की खोजों का प्रशासन ने सीधे रूप से प्रयोग किया है । आज हर कहीं कर्मचारियों के क्लब, कैंटीन और मनोरंजन के साधन प्रस्तुत किए जा रहे हैं । इसका कारण यह है कि मनोवैज्ञानिकों ने यह बताया कि सन्तुष्ट कर्मचारी, असन्तुष्ट कर्मचारी से अधिक उत्पादक होते हैं । अच्छे प्रतिष्ठानों में चुनाव बोटों में मनोवैज्ञानिकों को आमंत्रित किया जाता है । अमेरिका में अनेक अभिवृत्ति परीक्षण तैयार किये गए हैं जो कर्मचारियों के चुनावों में काफी सफल प्रमाणित हुए हैं ।

लोक-प्रशासन तथा विज्ञान एवं टेकनोलॉजी

लोक-प्रशासन विज्ञान एवं टेकनोलॉजी की खोजों से सीधा लाभान्वित होता है । इलेक्ट्रॉनिक कम्प्यूटर के फलस्वरूप अब प्रशासकों को वे डाँकड़े तुरन्त ही प्राप्त हो जाते हैं जो पहले उन्हें ६ महीने या एक वर्ष बाद मिलते थे । अतः प्रशासकीय निराशाओं के लिए पहले से अधिक सामग्री प्राप्त होने लगी है । नियन्त्रण के

क्षेत्र में भी विज्ञान ने बड़ी सहायता की है। रेडियो, टेलीफोन, तार, आदि ने समय और दूरी को प्रायः समाप्त-सा कर दिया है। आज प्रशासक दिल्ली में अपने कमरे से नगरान्तर दूरभाष (Subscriber Trunk Dialling) द्वारा पटना में बैठे अपने अधीनस्थ कर्मचारी से मिनटों में ही बात कर सकता है। यदि प्रशासक आवश्यक समझे तो ध्वनि से भी तेज चलने वाले वायुयान द्वारा यह दूरी एक घण्टे से कुछ कम ही समय में तय कर वहां पहुँच सकता है।

विज्ञान ने प्रशासक के हाथ में बड़ी शक्ति दे दी है। यदि अमेरिका का राष्ट्रपति चाहे तो वह रेडियो और टेलिविजन उपकरणों के माध्यम से जनता के नाम सन्देश प्रसारित कर सकता है। हर घर में उसकी आवाज पहुँच सकती है और हर व्यक्ति टेलिविजन के पर्दे पर उसे देख सकता है जैसेकि राष्ट्रपति उसके घर ही आ गया हो। भारत में जहाँकि अभी टेलिविजन चैनल का विकास नहीं हुआ है राष्ट्रपति का सन्देश हर कहीं रेडियो पर सुना जा सकता है। दूसरे दिन अखबारों द्वारा यह सन्देश सारे राष्ट्र में पहुँच जाता है। इतिहास के पिछले किसी युग के प्रशासकों को इतनी सुविधा शायद ही मिली हो।

जहाँ विज्ञान ने प्रशासक के लिए इतनी सुविधाएँ प्रस्तुत की हैं वहाँ उसके लिए कुछ नये उत्तरदायित्व भी पैदा कर दिए हैं। मोटर को ही सीजिये। मोटर चूँकि पक्की सड़कों पर ही चल सकती है अतः सरकार को पक्की सड़कें बनवाने की व्यवस्था करनी पड़ती है। मोटरों को लाइसेंस दिलवाने की व्यवस्था करनी पड़ती है। ड्राइवरो के लिए लाइसेंस का प्रबंध करना होता है। चूँकि असामाजिक तत्वों को एक स्थान से दूसरे स्थान पर जल्दी ही पहुँच जाने का मौका मिल जाता है, अतः पुलिस को उड़न-दस्तों की स्थापना करनी पड़ती है। इसी प्रकार अन्य वैज्ञानिक अनुभवानों को भी लिया जाय तो पता चलेगा कि हर वैज्ञानिक अनुसंधान ने सरकार के लिए नये उत्तरदायित्वों को जन्म दिया है।

वर्तमान युग में जितने लम्बे चौड़े स्तर पर प्रशासन चलाया जा रहा है वह बिना विज्ञान और टेक्नोलॉजी की खोजों के सम्भव नहीं। यद्यपि विज्ञान ने प्रशासन के लिए जिम्मेदारियाँ भी पैदा की हैं, पर उन जिम्मेदारियों के बदले में प्रशासन को उम्मेद कहीं अधिक सुविधायें दी हैं।

### लोक-प्रशासन के अध्ययन के प्रमुख दृष्टिकोण

किसी भी विषय के अध्ययन के लिए आवश्यकतानुसार अनग-प्रलग दृष्टिकोण अपनाये जा सकते हैं। विभिन्न दृष्टिकोणों में होड़ नहीं है, वरन् वे एक-दूसरे के पूरक होने हैं। लोक-प्रशासन के अध्ययन के लिए मुख्य निम्नलिखित दृष्टिकोणों का उपयोग किया जाता है

१. कानूनी दृष्टिकोण :—इस दृष्टिकोण के अनुसार प्रशासकीय संस्थाओं का अध्ययन कानूनी दृष्टि से किया जाता है। इस सम्बन्ध में कानून में क्या व्यवस्था है, कानून द्वारा इसे क्या शक्तियाँ प्राप्त हैं, तथा इसकी सीमायें क्या हैं, आदि प्रश्नों का

समाधान ढूँढा जाता है। यूरोप, विशेषतः फ्रांस, जर्मनी आदि में लोक-प्रशासन का अध्ययन विधि के माध्यम से किया जाता है। फ्रांस में सामान्य प्रशासकों के लिए कानून का ज्ञान आवश्यक माना जाता है। यदि किसी प्रत्याशी ने पहले कानून की शिक्षा प्राप्त नहीं की है तो उसे नियुक्ति के बाद कानून की शिक्षा दिलवाई जाती है।

प्रशासन चूँकि अनेक प्रसंगों में नागरिकों के अधिकारों पर प्रभाव डालता है अतः यह जरूरी हो जाता है कि यह कानूनी रूप से बंध तरीके से किया जाये, नहीं तो न्यायालय इसे अवैध घोषित कर सकता है। यही कारण है कि भारत में भी भारतीय प्रशासकीय सेवा (Indian Administrative Service) में प्रवेश के बाद संबंधित कानून, भारतीय दण्ड विधान आदि की शिक्षा की व्यवस्था की जाती है।

२. ऐतिहासिक दृष्टिकोण :—ऐतिहासिक दृष्टिकोण समाज शास्त्रों के अध्ययन की एक बड़ी ही परम्परागत विधि है। इसमें अध्ययन के क्षेत्र विशेष की संस्थाओं के ऐतिहासिक विकास का अध्ययन किया जाता है। इसका लाभ यह है कि मनुष्य पिछले अनुभव में लाभ उठा सकता है। यदि हमें यह ज्ञात है कि भारत में सचिवालय का विकास किस प्रकार हुआ। प्रशासन में सचिवालय का विभिन्न कालों में क्या योगदान रहा, तो हम वर्तमान काल में सचिवालय के योगदान को ज्यादा अच्छी तरह समझ सकते हैं। आज हम यदि मुगल प्रशासन पर शोध करें तो इसका महत्व ऐतिहासिक ही होगा।

३. जीवन वृत्तांतमक दृष्टिकोण — ऐतिहासिक दृष्टिकोण से मिलता जुलता ही जीवन वृत्तान्तमक (Biographical Approach) दृष्टिकोण है। अपने देश में जीवन वृत्तान्त या सस्मरण लिखने की परम्परा उतनी विकसित नहीं है जितनी कि इंग्लैंड अथवा अमेरिका में है, अभी हाल के वर्षों में चर्चों की 'अन्डर टू मास्टर्स' (Under Two Masters), कोल की 'दी अटॉल्ड स्टोरी' (The Untold Story), गाडगिल की 'गवर्नमेंट फ्रॉम इनसाइड' (Government from Inside) आदि इस श्रेणी की पुस्तकें प्रकाशित हुई हैं, जिसे अनेक प्रशासकीय समस्याओं के समझने में मदद मिलती है।

४. मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण — प्रशासन का मनुष्य के कार्य-कलापों से सम्बन्ध रहता है। मनोविज्ञान मनुष्यों की मानसिक प्रक्रिया का अध्ययन करता है। मनुष्य या मनुष्य समुदाय की आज्ञा, पसंदगी, नापसंदगी का प्रशासन पर प्रभाव पड़े बिना नहीं रह सकता है। अतः मनोविज्ञान का प्रशासन पर प्रभाव स्पष्ट है। निजी प्रशासन के क्षेत्र में मनोविज्ञान का प्रभाव अपेक्षित अधिक है। औद्योगिक मनोविज्ञान का विकास इसका उदाहरण कहा जा सकता है। मनोवैज्ञानिक विधियों के लोक प्रशासन में लागू करने के क्षेत्र में मिस मेरी पारकर फौलेट ने मार्ग-दर्शक का काम किया है। अमेरिका में सरकारी तथा गैर सरकारी सेवाओं के लिए चयन पद्धति में मनोवैज्ञानिकों का बड़ा योगदान है।

५. राजनैतिक दृष्टिकोण — प्रशासन अन्ततः एक प्रशासकीय प्रक्रिया है।

प्रशासन राजनैतिक संरचना में ही काम करता है। प्रशासन स्वयं ही एक साध्य नहीं, यह एक साधन मात्र है। अतः अर्द्धे प्रशासन की आवश्यकताएँ देश की स्थापित राजनैतिक व्यवस्था में ही ढूँढी जानी चाहिए। समाज में राजनैतिक तथा सामाजिक दृष्टि से जो माध्य स्वीकार किया है, उसे प्रशासन द्वारा उपलब्ध कराना ही प्रशासन का काम है। प्रशासकीय समस्याएँ सर्व्व ही राजनैतिक समस्याओं का ही अंग होती हैं। अतः राजनैतिक दृष्टि से प्रशासकीय समस्याओं के अध्ययन की आवश्यकता है। चाहे प्रशासकीय दृष्टि से कोई प्रशासकीय कार्य कितना ही उचित क्यों न हो, जबतक कि राजनैतिक दृष्टि से वह स्वीकार न हो उसकी उपयोगिता नहीं के बराबर ही है।

६. व्यवहारवादी दृष्टिकोण :— इस दृष्टिकोण में मनोविज्ञान, समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, राजनीतिशास्त्र के सानूहिक प्रभाव को ध्यान में रखते हुए प्रशासन में किसी व्यक्ति या व्यक्ति समूह के व्यवहार की समझने का प्रयास किया जाता है। मनुष्य का कोई भी व्यवहार कई प्रकार के कारणों से प्रभावित होता है। अतः किसी भी व्यक्ति अथवा व्यक्ति समूह के प्रभाव को ठीक प्रकार से समझने के लिए सभी महत्वपूर्ण कारणों के प्रभाव को जानना जरूरी है। उदाहरण के लिए, किसी कारखाने में मजदूरों द्वारा हड़ताल करने के कारणों को ठीक तरह से समझने के लिए मनो-बैज्ञानिक, आर्थिक, सामाजिक, राजनैतिक सभी पहलुओं से विचार करना आवश्यक है। कई बार हड़ताल यद्यपि ऊपरी तौर से आर्थिक कारणों से दिखाई पड़ती है पर वास्तव में इसके कारण राजनैतिक तथा मनोबैज्ञानिक होने हैं।

७. पारिस्थितिक दृष्टिकोण — पारिस्थितिक दृष्टिकोण (Ecological Approach) यह चाहता है कि प्रशासन एक उससे सम्बन्धित समस्याओं का अध्ययन सम्बन्धित लोगों तथा उनके वातावरण के संदर्भ में किया जाये। लोगों एक वातावरण की विभिन्नता के कारण समान प्रशासकीय स्थिति में समान प्रशासकीय कार्यवाही एक-सा फल उत्पन्न नहीं कर पाती। उदाहरण के लिए, विभिन्न क्षेत्रों के दो गाँवों को जोड़िए। सरकार दोनों गाँवों में एक-एक सह-शैक्षणिक माध्यमिक स्कूल बनवाती है। पहले गाँव में लोगों को सह-शिक्षा विष्कृत ही नापसंद है चाहे लड़कियाँ अशिक्षित ही क्यों न रह जायें। अतः वे लड़कियों को सह-शैक्षणिक स्कूल में नहीं भेजते हैं। दूसरे गाँव में सह-शिक्षा को यद्यपि पसंद तो नहीं करते पर लड़कियों को अशिक्षित रखना भी नहीं चाहते। अतः न चाहते हुए भी लड़कियों को स्कूल भेजते हैं। सरकार द्वारा स्कूल स्थापित करने का लाभ दोनों गाँवों में अलग-अलग हुआ। पहले गाँव में लड़कियाँ अशिक्षित रह गईं। दूसरे गाँव में उन्होंने स्कूल का लाभ उठाया। ऐसा पारिस्थितिक कारणों से ही हुआ। इंग्लैंड में परम्पराओं के आधार पर बहुत सारा प्रशासन का काम सुनियोजित रूप से हो जाता है। जबकि विकास-शील देशों में इस प्रकार काम करने में अनेक कठिनाइयाँ आती हैं। यह भी पारिस्थितिक कारणों से ही होता है।

८. तकनीकी दृष्टिकोण :—अमेरिका में वैज्ञानिक व्यवस्थापन आन्दोलन के फलस्वरूप प्रशासन के अध्ययन में भी वैज्ञानिक पद्धतियों का उपयोग किया जाने लगा है। जिस प्रकार भौतिक विज्ञान का प्रेक्षण व प्रयोग द्वारा अध्ययन किया जाता है उसी प्रकार प्रशासन का भी अध्ययन करने का प्रयास इस दृष्टिकोण के फलस्वरूप किया जाता है। एफ० डब्लू० टेलर ने प्रशासकीय समस्याओं के अध्ययन के लिए भी समयपरक कार्य तथा माप-सारणी का उपयोग करके इसे एक नया मोड़ दिया। तकनीकी दृष्टिकोण के फलस्वरूप प्रशासन को एक स्वतन्त्र प्रक्रिया समझा जाने लगा जिसका उद्देश्य कार्यकुशलता तथा मितव्ययता था। यह प्रक्रिया लोक तथा निजी प्रशासन में समान रूप से निहित थी। इससे अनुसार प्रशासन की प्रमुख प्रक्रियाएँ पोस्टकोर्ब (POSDCORB) प्रत्येक प्रशासकीय स्थिति में मिलती हैं। पोस्टकोर्ब का अर्थ है योजना (P=Planning), संगठन (O=Organisation), कार्मिक-प्रशासन (S=Staffing), निदेशन (D=Direction), समन्वय (Co=Coordination), प्रतिवेदन (R=Reporting), बजट बनाना (B=Budgeting)। पोस्टकोर्ब शब्द अंग्रेजी में इन प्रक्रियाओं के प्रथम अक्षरों को मिला कर बना है।

९. केस पद्धति :—इस पद्धति का विकास अमेरिका में हुआ है। प्रशासकीय दृष्टि से प्रत्येक समस्या तथा इससे सम्बन्धित निर्णय एक प्रकरण या केस (Case) है। किसी भी निर्णय की प्रक्रिया एवं विभिन्न स्थितियों का अध्ययन केस पद्धति में किया जाता है। उदाहरण के लिए, सरकार द्वारा किसी कर्मचारी के प्रति अनुशासनात्मक कार्यवाही करने के निर्णय के सम्बन्ध में केस तैयार किया जा सकता है। किन्तु आधारों पर यह निर्णय लिया गया इसकी प्रक्रिया एवं इसके कारणों का अध्ययन केस पद्धति में किया जाता है। भारत में केस पद्धति को लोकप्रिय बनाने में इन्डियन इस्टीमेट्स आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन ने बड़ा महत्त्वपूर्ण भाग लिया है। इस्टीमेट्स के केस स्टडी समिति ने भारतीय मदर्भ में अनेक केस तैयार किये हैं।

१०. परिमाणात्मक माप की विधि —परिमाणात्मक माप साधारणतः भौतिक विज्ञानों में काम में लाई जाती है। सामाजिक विज्ञानों में परिमाणात्मक माप में दिक्कत आती है। पुलिस प्रशासन की सफलता का दण्डित अपराधियों की संख्या, चोरी के बरामद मान के मूल्य, या जनसंख्या के प्रति व्यक्ति पुलिस प्रशासन के व्यय के आधार पर अनुमान लगाना अनुचित होगा। पुलिस प्रशासन में निवारक कार्य भी किये हैं, जिसका माप संभव नहीं है। इन कठिनाइयों के बावजूद भी कुछ क्षेत्र ऐसे हैं जहाँ परिमाणात्मक माप सम्भव है। जैसे टाइपिस्ट का काम, टेलीफोन ऑपरेटर का काम या मशीन ऑपरेटरों के काम। कई बार लोकमत मतदान (Public opinion Poll) द्वारा प्रशासकीय कामों के बारे में जनता की राय जानने का प्रयास किया जाता है। यह परिमाणात्मक माप विधि का ही उदाहरण है।

## विशेष अध्ययन के लिए

- |                    |   |
|--------------------|---|
| १. एम० पी० शर्मा : | लोक-प्रशासन: सिद्धान्त एवं व्यवहार                |
| २. पी० सरन .       | पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन                             |
| ३. वाइट :          | इन्ट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन |

---

## लोक-प्रशासन का महत्त्व

आज लोक-प्रशासन का महत्त्व हमारे जीवन में बहुत अधिक हो गया है। वैसे प्रशासन का विषय तो काफी पुराना है। जहाँ कहीं भी एक से अधिक व्यक्ति किसी काम पर हो और एक ही उद्देश्य की प्राप्ति के लिए काम कर रहे हो, प्रशासन का होना अत्यावश्यक है। पर प्रशासन का सम्भीरता से अध्ययन अभी हाल में ही प्रारम्भ हुआ है। पहले प्रशासन अध्ययन की वस्तु न समझी जाकर व्यक्तिगत अनुभव की वस्तु समझी जाती थी। प्रशासन का व्यावहारिक ज्ञान तो अभी उसी प्रकार प्राप्त किया जाता है पर अब प्रशासन के विभिन्न अंग विश्वविद्यालयों में अध्ययन एवं अनुसंधान के विषय बन गये हैं।

प्रशासन आज के समाज में बड़ा ही महत्त्वपूर्ण स्थान रखता है। प्रोफेसर डोनहम ने कहा है कि यदि हमारी सम्यता असफल रहती है तो यह मुख्यतया प्रशासन के भंग होने के कारण होगी। एक अन्य विद्वान ने कहा है कि प्रशासन के विषय से अधिक महत्त्वपूर्ण और कोई विषय नहीं है। सम्य सरकारों का भविष्य, और सम्भवत सम्यता का ही भविष्य इस बात पर निर्भर करता है कि प्रशासन ऐसे विज्ञान, दर्शन एवं कार्गोविधि विकसित करे जो सम्य समाज की जिम्मेदारियों को निभा सके।

यदि हम आज से पचास या सौ वर्ष पहले की स्थिति का अनुमान करें तो पता चलेगा कि आज का मनुष्य पहले की अपेक्षा सरकार एवं प्रशासन पर अधिक आश्रित है। पहले किसान अपनी जरूरत के लिए अनाज उपजा लेता था। गाँव के जुलाहे से कपड़ा आवश्यकतानुसार प्राप्त कर लेता था। मोची से जूते बनवा लेता था। उसकी जीवन की आवश्यकताएँ बहुत कम थीं। हर मनुष्य अपनी आवश्यकता की सारी चीजें प्रायः पैदा कर लेता था। यदि किसी पुनिया या रास्ते की मरम्मत का प्रश्न होता तो गाँव वाले मिलकर यह काम कर लेते थे। समाज का यह ढाँचा औद्योगिक क्रांति के बाद एकदम बदल गया। उत्पादन की नयी व्यवस्था चालू हो गई। अब आत्मनिर्भरता के युग का अन्त हो गया। नये शहर बस गये। नये कल-कारखानों का निर्माण हुआ। गाँव की समस्या गाँव के लोग स्वयं ही हल कर सकते थे। नये शहरों की समस्या सरकार द्वारा ही सुनभाई जा सकती थी। बहुत सी ऐसी समस्याएँ सामने आईं जिनमें कुछ व्यक्ति या व्यक्ति समूह प्रायः निरीह दर्शक मात्र ही रह सकते थे। अब मनुष्य की आवश्यकताएँ बहुत अधिक बढ़ गईं और यह संभव न रह गया कि वह आवश्यकता की हर वस्तु अपने-आप उत्पन्न कर ले। अतः



हम यह कह सकते हैं कि जैसे-जैसे सम्यता का विकास होता गया मनुष्य सरकार एवं प्रशासन पर अधिक निर्भर रहने लगा। यह सहज ही अनुमान लगाया जा सकता है कि भविष्य में भी यही प्रवृत्ति रहेगी और लोग सरकार एवं प्रशासन पर और भी अधिक निर्भर होते जाएंगे।

आज की सरकारों ने पहले की अपेक्षा कहीं अधिक काम अपने हाथों में ले रखा है। यह प्रश्न पूछा जा सकता है कि ऐसा क्यों हुआ है? इसके कुछ महत्वपूर्ण कारण नीचे दिये जाते हैं।—

१. विज्ञान के बढ़ते हुए चरणों ने सरकारों की जिम्मेवारी बढ़ाने में बहुत अधिक सहयोग दिया है। हर वैज्ञानिक अनुसंधान ने राज्य के लिए नये काम पैदा किये हैं। उदाहरण के लिए मोटर की लीजिए। मोटरों के लिए अच्छी पक्की सड़कों की आवश्यकता होती है, अतः लोक-निर्माण विभाग भवन एवं मार्ग (P.W.D., B&R) का निर्माण करना पड़ा। मोटरें दुर्घटना स्थल से आसानी से भाग न सकें इसलिए उन पर नम्बर प्लेटें लगवाने की व्यवस्था करनी पड़ी। मोटरें वही लोग चला सकें जिन्हें अच्छी तरह चलाना आता है इस कारण चालकों के लिए लाइसेंस की व्यवस्था जरूरी हो गई। मोटर कारों से पुलिस विभाग की जिम्मेदारियाँ बढ़ गईं, क्योंकि अब अपराधी पहले की अपेक्षा कहीं अधिक तेजी से भाग सकता था। मोटरों काफ़ी मूल्यवान होती हैं अतः विस्त-क्रम के तरीके की आवश्यकता महसूस हुई। भारत सरकार ने प्रसारण विभाग इसीलिए बनाया गया कि बेतार के तार से समाचार और मनोरंजन के लिए गाने आदि का प्रसार विज्ञान ने संभव कर दिया। इस प्रकार, इस तथ्य की पुष्टि में कितने ही उदाहरण दिये जा सकते हैं।

२. वर्तमान औद्योगिक तथा शहरी सम्यता ने भी राज्य के लिए नये काम उत्पन्न किये हैं। औद्योगिक सम्यता के फलस्वरूप बड़े-बड़े कल-कारखाने खुले और शहरों की जनसंख्या बहुत अधिक बढ़ गई। ऐसा अनुमान किया जाता है कि कलकत्ते की जनसंख्या प्रतिवर्ष २००,००० की दर से बढ़ रही है<sup>१</sup>। फैक्ट्री एक्ट के तत्वावधान में फैक्ट्री इन्स्पेक्टर, वॉयलर इन्स्पेक्टर नियुक्त किये गए तथा राज्य को फैक्ट्री एक्ट को कार्यान्वित करने की जिम्मेवारी स्वीकार करनी पड़ी। जनसंख्या बढ़ने से आवास, स्वास्थ्य, आवागमन के साधन, सुरक्षा व्यवस्था, विजली, पानी और गैस की उत्पत्ति एवं वितरण पर सरकारी नियंत्रण आवश्यक हो गया।

३. लोक-प्रशासन के माध्यम से अब सामाजिक एवं पुनर्निर्माण के प्रयत्न किए जा रहे हैं। स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद सरकार ने आर्थिक असमानता दूर करने तथा छूआछूत को अव्यय घोषित करने के लिए नियम बनाये हैं। देश में शिक्षा प्रचार के प्रयत्न किये जा रहे हैं और स्त्रियों एवं पुरुषों को कानून द्वारा समानता का स्तर प्रदान किया गया है।

४. आज विकासशील देशों में तीव्रगति से आर्थिक प्रगति करने के लिये आर्थिक नियोजन किया जा रहा है। आर्थिक नियोजन के कारण सरकार को अब बहुत अधिक कार्य करना पड़ता है। अनेक क्षेत्र जहाँ पहले सरकार का कोई हस्त-क्षेप न था अब सरकारी नियन्त्रण में लाये गए हैं। सरकार ने धुलमरी और गरीबी के विरुद्ध युद्ध छेड़ रक्खा है। आज सरकार का यह दावा है कि वह प्रशासन के माध्यम से समाजवादी समाज की स्थापना करने जा रही है।

५. इस समय सत्तार में विश्व व्यापी युद्ध के भय के कारण भी सरकार को नये-नये काम करने पड़ रहे हैं। युद्ध की हानि से नागरिकों की रक्षा के लिए नागरिक सुरक्षा विभाग की स्थापना करनी पड़नी है। देश की रक्षा के लिए सरकार को नये-नये काम करने पड़ते हैं। आगल शासन काल में द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान प्रतिरोध प्रचार निदेशालय (Counter Propaganda Directorate) और ए० आर० पी० (Air Raid Precaution) के विभाग खोले गये।

६. सरकारों का काम इसलिए भी बड़ गया है कि आज के युग में सरकारों से लोगों की आशाएँ बड़ गई हैं। जहाँ सरकार को पहले टैक्स वसूल करने वाले एजेंट के रूप में देखा जाता था वहाँ अब यह आशा की जाती है कि सरकार नये स्कूल खोले, नये पथ और भवनों का निर्माण करे, जनता के लाभ के लिए नई सेवाओं का प्रयत्न करे। सरकार इन सभी आशाओं की पूर्ति के लिए कुछ न कुछ करने का प्रयत्न करती है। फलतः राज्य का काम बहुत अधिक बड़ जाता है।

चूँकि सरकार के काम बहुत बड़ गए हैं और इसकी कार्य कुशलता पर ही हमारे समाज का भविष्य एवं विकास निर्भर करता है अतः प्रशासन का महत्त्व स्पष्ट ही है।

प्राचीन काल में प्रशासन इतने व्यापक पैमाने पर विस्तार पा सके इसकी सुविधा नहीं थी। आज के जमाने में विज्ञान की प्रगति के कारण रेल, तार, हवाई जहाज, टेलीफोन तथा रेडियो के कारण समय और दूरी पर विजय प्राप्त करली गई है।

यदि देश के किसी भी भाग में कोई गड़बड़ी हो तो राजधानी में उसकी सूचना तत्काल टेलीफोन और रेडियो द्वारा भेजी जा सकती है। कुछ ही घण्टों के भीतर देश के किसी भी भाग में हवाई जहाज से सेना की टुकड़ियाँ पहुँचाई जा सकती हैं।

एक समय था जबकि सरकार एवं प्रशासन के अधिकारों को अत्यन्त सीमित रखने की चेष्टा की जाती थी। सरकार को अत्याचार एवं दमन का साधन समझा जाता था। अब सरकार और जनता के बीच सम्बन्धों को नये रूप में देखा जा रहा है। सरकार अब जनता के सामने तानाशाह के रूप में न आकर मित्र और सेवक के रूप में पाती है। आज सरकार जनता के सर्वांगीण विकास में शक्ति भर भ्रमना भाग भरा करना चाहती है।

## लोक-प्रशासन एवं निजी प्रशासन

लोक-प्रशासन सरकारी विभागों एवं कार्यालयों के प्रशासन से सम्बन्ध रखता है। लोक-प्रशासन का तात्पर्य अन्तर्राष्ट्रीय, राष्ट्रीय, राजकीय, एवं स्थानीय स्तर पर सरकारी सस्थानों की कार्यपालिकाओं के संगठन, एवं कार्यविधि का अध्ययन करना है। इसके दूसरी ओर निजी प्रशासन में गैर सरकारी विभागों एवं आफिसों के प्रशासन का अध्ययन किया जाता है। लोक-प्रशासन की भाँति ही यह भी अन्तर्राष्ट्रीय, राष्ट्रीय, राजकीय एवं स्थानीय स्तर पर कार्यपालिकाओं के संगठन एवं कार्यविधि का अध्ययन करता है, पर यह अध्ययन गैर सरकारी सस्थानों तक ही सीमित रहता है। अतः यह कहा जा सकता है कि प्रशासन एक प्रजातीय प्रक्रिया है। अध्ययन की सुविधा के लिए इसको दो विशिष्ट क्षेत्रों, लोक-प्रशासन एवं निजी प्रशासन में बाँटा गया है।

कुछ-लोगों का विचार है कि लोक-प्रशासन एवं निजी प्रशासन में मौलिक भेद हैं। पर यह बात बस्तुतः सत्य नहीं। प्रशासन के कुछ सामान्य सिद्धान्त और आवश्यकताएँ हैं। चाहे प्रशासन का क्षेत्र लोक-प्रशासन हो, अथवा निजी-प्रशासन, उस पर प्रशासन के सिद्धान्त लागू होंगे। कर्मचारी वर्ग का प्रशासन बजट, नियंत्रण लेना, प्रशासकीय योजनाएँ बनाना, नियन्त्रण, पर्यवेक्षण की समस्याएँ तो ऐसी हैं जो हर प्रकार के प्रशासन में लागू होती हैं। यह बात दूसरी है कि सरकारी एवं गैर सरकारी प्रशासन का वातावरण भिन्न होता है। इस कारण इन समस्याओं के व्यावहारिक हल एक एकदम से न हो सके, पर प्रशासन के मूलभूत सिद्धान्त दोनों में ज्यों के त्यों मिलते हैं। यही कारण है कि प्रशासन का विद्यार्थी दोनों प्रकार के प्रशासनों का अध्ययन करता है। अमेरिका में कर्मचारी वर्ग के प्रशासन में निजी प्रशासन के क्षेत्र में काफी अनुसंधान हुआ है। इन अनुसंधानों के नतीजे सरकारी और गैर सरकारी दोनों प्रकार के प्रशासनिक क्षेत्रों में लागू किये गए हैं।

### लोक एवं निजी प्रशासन में समानता

१. दोनों प्रशासनिक क्षेत्रों में कुछ ऐसी प्रक्रियाएँ हैं जो एक ही समान हैं जैसे बलक, लेखा-बलक, वकील, अकशास्त्री। इनकी सेवाओं की दोनों क्षेत्रों में समान रूप से आवश्यकता है। सरकारी सेवाओं से अवकाश प्राप्त अधिकारी एवं कर्मचारी निजी प्रशासन में ले लिये जाते हैं। अमेरिका में तो लोक एवं निजी प्रशासन में कर्मचारियों की अदला-बदली आम बात है।

२. प्रशासन के सिद्धान्त नेतृत्व, संचार, नियंत्रण लेना, पर्यवेक्षण, बजट आदि दोनों क्षेत्रों में समान रूप से लागू होते हैं।

३. निजी क्षेत्रों के प्रशासन ने लोक-प्रशासन पर प्रभाव डाला है। लोक-प्रशासन ने भी निजी प्रशासन पर बदले में प्रभाव डाला है। अमेरिका में प्रशासनिक अनुसंधान अधिकतर निजी प्रशासन के क्षेत्र में हुए हैं। वहाँ पर पहले निजी प्रशासन

ने पेंशन की व्यवस्था की। श्रमिकों को सतुष्ट रखने के लिए कँटीन, क्लब और मनोरंजन की व्यवस्था की। यह सब इसलिए किया गया कि अनुसंधानों से यह प्रमाणित हो गया था कि सतुष्ट कार्यकर्ता अधिक उत्पादक कार्यकर्ता होता है। निजी-प्रशासन में इनकी सफलता देखकर लोक-प्रशासन में भी अमेरिका में इन्हे अपना लिया गया। भारत और अविक्सित देशों में सरकार को आदर्श मालिक के रूप में मानकर उनकी कार्यपद्धति को निजी क्षेत्रों में अपना लिया गया है।

४ निजी और लोक-प्रशासन में कुछ अन्तर तो इसलिए भी आ जाते हैं कि निजी प्रशासन छोटे पैमाने पर चलाया जाता है जबकि लोक-प्रशासन बहुत बड़े पैमाने पर चलाया जाता है। क्षेत्र की व्यापकता से कार्यविधि में अन्तर आना आवश्यक है। पर यह अच्छी तरह समझ लेना होगा कि यह अन्तर स्वाभाविक—एक के लोक-प्रशासन और दूसरे के निजी प्रशासन में होने—के कारण नहीं है बल्कि प्रशासनिक इकाइयों के छोटी बड़ी होने से है। अक्सर यह कहा जाता है कि निजी प्रशासन लाल फीताशाही से मुक्त है, जबकि लोक-प्रशासन में इसका बोच-बाला है। यदि निजी-प्रशासन भी उसी प्रकार के वातावरण में काम करे जिसमें कि लोक-प्रशासन करता है—एकाधिकार एवं वस्तु या सेवा की प्राप्ति का अन्य कोई साधन न होना—तो निजी प्रशासन में उतनी ही लालफीताशाही हो जाएगी जितनी लोक-प्रशासन में है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि लालफीताशाही लोक-प्रशासन के स्वभाव में ही निहित हो ऐसा नहीं कहा जा सकता। लोक-प्रशासन में एकाधिकार के कारण सुस्ती आ जाती है। यदि आप एक तार भेजना चाहते हैं तो आपको चाहे जितनी देर पक्ति में खड़े क्यों न रहना पड़े आपको खड़े रहना ही पड़ेगा क्योंकि दूसरा कोई साधन नहीं। निजी प्रशासन में उपभोक्ता प्रतियोगिता के कारण अपने को इतना अमहाय नहीं पाता। यदि एक दूकानदार से आप सन्तुष्ट न हो तो आप दूसरे दूकानदार के पास जा सकते हैं। जहाँ यह स्थिति नहीं है लोक-प्रशासन और निजी प्रशासन में बहुत कम अन्तर हो जाता है। आपके शहर के बैसा, लैम्बेटा और फ्लैट मोटरो के विक्रेता की तुलना लाल फीताशाही और अभद्र व्यवहार के सदस्यों में किसी भी सरकारी विभाग से की जा सकता है।

### लोक एवं निजी प्रशासन में अन्तर

१. लोक-प्रशासन कानून द्वारा निजी प्रशासन से कहीं अधिक सीमा तक नियोजित किया जाता है। लोक-प्रशासन पर पर्यवेक्षण और नियंत्रण के लिए सरकार ने अनेक नियम और कानून बना रखे हैं। सारा काम इन नियमों और कानून के अनुसार ही होना चाहिए। उनका उल्लंघन दण्डनीय अपराध है। यदि इनका उल्लंघन हो जाय तो विधान मण्डल और लोकसभा में सदस्यगण प्रश्न पूछ-पूछ कर मंत्रियों को परेशान कर डालते हैं। यदि कोई वस्तु किसी विभाग में लपटी जाती है तो नियमानुसार निविदा आमंत्रित किये जाने चाहिए। निविदा आमंत्रित करने की

प्रक्रिया भी नियमों द्वारा निर्धारित है।

वैसे तो निजी प्रशासन भी कानूनों द्वारा नियन्त्रित है। भारतीय कम्पनी अधिनियम देश के अधिकांश निजी प्रशासन के प्रतिष्ठानों पर लागू होता है। पर यहाँ पर नियंत्रण लोकप्रशासन की अपेक्षा काफी कम रहता है। निजी प्रशासन के क्षेत्र में काफी हद तक स्व-विवेकाधीन अधिकार हैं जोकि लोक-प्रशासन के क्षेत्र में नहीं हैं।

२ लोक-प्रशासन में एकरूपता का सिद्धान्त लागू होता है। सभी व्यक्तियों के साथ एकसा ही व्यवहार होना चाहिए। यदि आप बहुत ही छोटी-सी बात के लिए भी किसी सरकारी कार्यालय में आवेदन दे तो उनके लिए पूर्व दृष्टान्त ढूँढने की आवश्यकता होती है जिसमें कि पूर्व निर्णय के अनुसार ही निर्णय लिया जा सके। यदि ऐसा न हो तो लोक-प्रशासन पर अनियमितता एवं पक्षपात का दोषारोपण किया जा सकता है।

निजी प्रशासन में इस प्रकार के पूर्व निर्णय के अनुसार प्राये निर्णय लेने का बन्धन नहीं होता। निजी प्रशासन में अपने विवेक के अनुसार भिन्न-भिन्न व्यक्तियों के साथ आवश्यकतानुसार अलग-अलग व्यवहार किया जा सकता है।

३. लोक-प्रशासन जनता के प्रति जिम्मेवार होता है। पार्लियामेंट और राज्यों के विधान मण्डलों के सदस्य प्रशासन के बारे में प्रश्न पूछ सकते हैं। पार्लियामेंट का कोई भी सदस्य यदि चाहे तो यह प्रश्न पूछ सकता है कि पिछले वर्ष मई महीने की ३ तारीख को समुक्त स्थान पर ट्रेन देरी से क्यों पहुँची? बहुत हद तक सालफीताशाही का कारण प्रशासन का पार्लियामेंट के प्रति जिम्मेवार होना है। चूँकि प्रशासन पार्लियामेंट के प्रति जिम्मेवार है, इसलिए इसे अपने कार्यों की विस्तृत लिखित रिपोर्ट रखनी पड़ती है जिससे कि प्रश्नों का उत्तर दिया जा सके। यदि कोई जाँच हो तो जाँच आयोग के सामने तथ्य उपस्थित किए जा सकें। विस्तृत लिखित रिपोर्ट रखने में बहुत अधिक समय लग जाता है। अनेक प्रकार के फार्म आदि भरने पड़ते हैं। रिपोर्ट प्रस्तुत करनी होती है। निर्णय लेने में भी देरी होती है क्योंकि सभी अधिकारी भयभीत रहते हैं कि कहीं कोई ऐसी बात न हो जाए जिससे कि विधानमण्डल या पार्लियामेंट में कोई प्रश्न आदि उठ खड़ा हो। अतः वे पूर्व दृष्टान्त, एवं पूर्व निर्णय की पूरी-पूरी जाँच कर ही कोई कदम उठाना चाहते हैं।

निजी प्रशासन के आन्तरिक मामलों के बारे में न तो पार्लियामेंट एवं विधान-मण्डलों में इस प्रकार के प्रश्न पूछे जा सकते हैं और न हिस्सेदारों की वार्षिक बैठक में ही इस प्रकार के प्रश्न पूछे जाते हैं। इससे यह कदापि नहीं समझना चाहिए कि निजी प्रशासन नियंत्रण से मुक्त है। निजी प्रशासन पर भी नियंत्रण है। भारतीय कम्पनी अधिनियम तथा दूसरे अधिनियमों की धाराओं को मानना आवश्यक है। यदि सरकार यह समझती है कि निजी प्रशासन की किसी द्वाँई द्वारा भारतीय कम्पनी अधिनियम की धाराओं का उल्लंघन हुआ है तो वह जाँच-आयोग द्वारा जाँच

करवा सकती है। साहू जैन और मूंदडा की कम्पनियों की जाँच भारत सरकार द्वारा करवाई गई थी। यदि कम्पनी अधिनियम और दूसरे औद्योगिक प्रतिष्ठानों पर नियंत्रण रखने वाले अधिनियमों का अतिव्रमण न होता हो तो निजी-प्रशासन आन्तरिक मामलों में स्वतंत्र होता है। यह बात लोक-प्रशासन के क्षेत्र में लागू नहीं होती।

४. लोक-प्रशासन में लाभान्वित होने की भावना नहीं रहनी। सरकार के अनेक विभाग जैसे सेना, पुलिस, जेल, शिक्षा, चिकित्सा, जनस्वास्थ्य आदि कोई मुनाफा कमा ही नहीं सकते। सरकार यदि सारा काम मुनाफे को ध्यान में रखकर करती तो इसे बहुत सारे विभाग बंद कर देने पड़ते। सरकार तो बहुत सारा काम जन-कल्याण की भावना से करती है। यदि पोस्ट ऑफिस से थोड़ा बहुत मुनाफा हो जाय तो यह दूसरी बात है, पर पोस्ट ऑफिस मुनाफा कमाने के लिए नहीं चलाया जाता। निजी प्रशासन में मुनाफा कमाना संभवतः सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण उद्देश्य है। पूंजी के मालिक पूंजी दसोंलिए लगाते हैं जिससे कि मुनाफा कमाया जा सके। नहीं तो उन्हें पूंजी लगाने से लाभ ही क्या होगा ?

पर सरकार के औद्योगिक प्रतिष्ठान उपरोक्त नियम के अपवाद हैं। औद्योगिक प्रतिष्ठान चाहे वह सरकारी हो अथवा गैर सरकारी उन्हें मुनाफा कमाना ही होता है। जैसे रेलवे, जीवनबीमा-निगम आदि। यदि औद्योगिक प्रतिष्ठानों में मुनाफा नहीं होता तो यह प्रबन्ध की अकुशलता दर्शाता है। इस प्रकार निजी प्रशासन क्षेत्र में भी कुछ ऐसे अपवाद मिलेंगे जहाँ मुनाफा कमाना उद्देश्य नहीं है जैसे, गीता-प्रेस गोरखपुर, विडला एज्युकेशन ट्रस्ट विलानी, किसी मंदिर की प्रबन्धक बोर्ड, क्लब का प्रशासन आदि। इनमें से किसी का भी मुनाफा कमाना उद्देश्य नहीं है।

५. लोक-प्रशासन साधारणतः एकाधिकारी होता है। यह औद्योगिक एवं सामान्य प्रशासन दोनों की इकाइयों पर लागू होता है। पुलिस, सी० आई० डी०, सेना, रेवेन्यू, पर सरकार का एकछत्र अधिकार होता है। रेलवे और जीवनबीमा दोनों ही पर सरकार का एकद्वय अधिकार है। पर कुछ क्षेत्रों में सरकार को प्रतिस्पर्धा का भी सामना करना पड़ता है। एक ही शहर में सरकारी और गैर सरकारी स्कूल तथा कालेज होते हैं। सरकारी और गैर सरकारी अस्पताल होते हैं। इनमें धापस में प्रतिस्पर्धा होती है। जीवनबीमा-निगम का यद्यपि जीवन बीमा पर एकाधिकार है पर बीमा के अन्य क्षेत्रों में इसे दूसरी व्यावसायिक बीमा कम्पनियों जोकि निजी प्रशासन में हैं उनसे होड़ करनी पड़ती है। रेलवे को बम और ट्रक की कम्पनियों से प्रतिस्पर्धा करनी होती है।

निजी प्रशासन में प्रतिस्पर्धा साधारण नियम है। यही निजी प्रशासन और लोक-प्रशासन के अंतर की जड़ है। यदि निजी प्रशासन में प्रतिस्पर्धा नहीं है तो इसका कारण है सरकार के बट्टोल एवं लाइसेंस की नीति। यदि दो समान परिमाण वाली इकाइया ली जाएँ जिनमें से एक निजी प्रशासन और दूसरा लोक-प्रशासन में हो और दोनों में ही प्रतिस्पर्धा न हो तो दोनों का व्यवहार एवं आचरण एक सा ही

होगा ।

६ लोक-प्रशासन साधारणतः वही काम करता है जिसकी आज्ञा स्पष्ट रूप से कानून द्वारा दी गई हो। यदि सरकार ऐसा कोई काम कर रही है जिसके लिए कानून की स्पष्ट आज्ञा न हो तो कोई भी व्यक्ति न्यायालय की शरण ले सकता है। न्यायालय सरकार को निर्धारित कार्य-क्षेत्र से बाहर जाने से रोकेगा। निजी प्रशासन के सम्बन्ध में स्थिति इससे भिन्न होती है। निजी प्रशासन वे सब काम कर सकता है जिन पर कि कानून द्वारा रोक न लगा दी गई हो।

७ प्रायः कहा जाता है कि लोक-प्रशासन में कार्यदे-कानून पूर्व दृष्टांत व पूर्व निर्णय पर चलने वाला अधिकारी वृत्त से संचालित और राजनैतिक होता है। अधिकारी निजी प्रशासन व्यावहारिक और अराजनैतिक होता है। लोक-प्रशासन में कानून, पूर्व दृष्टान्त, पूर्व निर्णय इसलिए सर्वमान्य होते हैं क्योंकि सारा काम कार्यदे कानूनों के अनुसार होना जरूरी होता है। सरकारी कार्यालय में काम करने वालों के लिए यह अधिक महत्त्वपूर्ण है कि काम नियमानुसार हो, बनिस्पत इसके कि वह जल्दी हो। सरकार का एकाधिकार होता है इसलिए वहाँ जल्दी नहीं है। यदि आप किसी लाइसेंस या परमिट के लिए आवेदनकर्ता हैं तो चाहे जितनी बार आपको कार्यालय का चक्कर ब्यो न लगाना पड़े, आपके लिए दूसरा कोई चारा नहीं। सरकार का नियन्त्रण चूँकि राजनीतियों के हाथों में होता है इसलिए राजनैतिक आधार पर कुछ निर्णय होना स्वाभाविक ही है।

निजी प्रशासन में साधारणतः एकाधिकार नहीं होना इसलिए किसी व्यावसायिक प्रतिष्ठान को आप पत्र भेजें, तो उन्हें जवाब भेजने की जल्दी रहती है क्योंकि उन्हें भय रहता है कि यदि उन्होंने जवाब भेजने में देरी की तो कहीं यह काम उनके हाथ से निकल न जाय। साथ ही जैसा पहले भी स्पष्ट किया गया है, आन्तरिक मामलों में निजी प्रतिष्ठानों में नियम-कानून, पूर्व दृष्टान्त, पूर्व निर्णय आदि पर इतना बल नहीं दिया जाता क्योंकि इस सम्बन्ध में प्रबन्धकों से स्पष्टीकरण मागने की प्रथा निजी प्रशासन में नहीं है। अतः निजी प्रशासन में पूर्व दृष्टान्त, पूर्व निर्णयों का इतना ध्यान नहीं रहता जितना लोक-प्रशासन में। प्रतिस्पर्धा के कारण काम जल्दी निबटाया जाता है।

निजी एवं लोक-प्रशासन का यह अन्तर दो बातों पर निर्भर करता है। पहली बात तो परिमाण या आकार की है। साधारणतः लोक-प्रशासन की इकाइयाँ निजी प्रशासन की इकाइयों से बड़ी होती हैं। यदि निजी प्रशासन की इकाइयाँ भी उतनी ही बड़ी हो जितनी लोक-प्रशासन की तो निजी प्रशासन में भी पूर्व दृष्टान्त (Precedent) और पूर्व निर्णय का प्रयोग बढ़ने की प्रवृत्ति का भी विकास होगा। जब प्रशासकीय इकाइयों का विकास होता है तो वे निर्वैयक्तिक होने लगती हैं। लोग एक-दूसरे को व्यक्तिगत रूप से नहीं जानते हैं। अतः नियम कानून, पूर्व दृष्टान्त, और पूर्व निर्णय पर अधिक निर्भर रहना पड़ता है।

अन्तर का दूसरा कारण प्रतिस्पर्धा की अनुपस्थिति है । यदि प्रतिस्पर्धा न हो और निजी प्रशासन को यह भय न हो कि कोई दूसरा उनके कामों को ले लेगा तो निजी प्रशासन और सरकारी कार्यालयों में कोई अन्तर नहीं रह जाएगा । अपने शहर के वेस्पा, लेम्ब्रेटा अथवा फिएट कार के विश्वेता को एक पत्र डाल कर आप इस कथन की सत्यता की जाँच कर सकते हैं ।

विशेष अध्ययन के लिए

- |                             |   |   |
|-----------------------------|---|---|
| १. विलोत्री                 | : | प्रिसिपल्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन               |
| २. साइमन, थामसन स्मिथ वर्ग: | : | पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन                             |
| ३. पी०सरन                   | : | पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन                             |
| ४. वाइट                     | : | इन्ट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन |

— — —



## अध्ययन के विषय के रूप में लोक-प्रशासन का विकास

यद्यपि प्रशासन का अनुभव प्राचीन काल से चला आ रहा है, पर इसका अध्ययन अभी हाल के वर्षों में ही होने लगा है। भारत तथा विदेशों में अनेक ऐसे विश्वविद्यालय हैं जहाँ लोक-प्रशासन को स्वतन्त्र रूप से एक विषय के रूप में नहीं पढ़ाया जाता है। इन विश्वविद्यालयों में राजनीतिशास्त्र के साथ लोक-प्रशासन जुड़ा हुआ है।

प्रशासकीय व्यवस्था के अध्ययन की ओर अधिक ध्यान अभी हाल के वर्षों में निम्नलिखित कारणों से दिया जाने लगा है :-

- (अ) वर्तमान राज्यों में सरकार का प्रशासकीय कार्य बहुत अधिक बढ़ गया है। जनता की सुख-सुविधा बढ़ाने के लिए सरकार द्वारा इन कामों की पूर्ण करने में कार्यकुशलता पर निर्भर करती है। अतः प्रशासकीय व्यवस्था एवं कार्यपद्धति का अध्ययन किया जाने लगा है।
- (ब) लोक-प्रशासन पर राष्ट्रीय धारा का काफी बड़ा अंश खर्च हो जाता है। यदि बजट को देखा जाए तो ज्ञात होगा कि प्रत्येक वर्ष सरकार का खर्च अधिकाधिक बढ़ता ही जाता है। अतः यह आवश्यक हो गया कि इस धन को उचित रूप से खर्च किया जाए और हर प्रकार की फिजूल-खर्ची रोकी जाय। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए भी लोक-प्रशासन का अध्ययन आवश्यक हो गया है।
- (ग) नू कि प्रशासन विज्ञान है, अतः यह आवश्यक है कि अन्य विज्ञानों की भाँति इसका भी अध्ययन किया जाए। जब सरकार का काम इतना बढ़ गया है, तो यह प्रश्न उत्पन्न है कि इन कामों को अच्छी तरह कैसे किया जाय। इसके लिए प्रशासकीय समस्याओं के अध्ययन एवं अनुसंधान की आवश्यकता प्रतीत हुई।

अमेरिका में लोक-प्रशासन के अध्ययन पर ज्यादा जोर दिया गया है। वहाँ अनेक विश्वविद्यालयों में लोक-प्रशासन, औद्योगिक प्रशासन, तथा व्यवस्था आदि विषयों को पढ़ाया जाता है तथा इनमें सम्बन्धित समस्याओं पर अनुसंधान कराया जाता है। वहाँ प्रशासन एक विज्ञान के रूप में विकसित हुआ है। जिस प्रकार लोग कानून, डाक्टरों, इंजीनियरिंग आदि की शिक्षा के लिए सम्बन्धित कालेजों में प्रवेश लेते हैं, उसी प्रकार प्रशासन के अध्ययन के लिए लोग व्यवस्था विद्यालयों

(Management School) में प्रवेश लेते हैं ।

बुडरो विल्सन का कथन है कि प्रशासन का विज्ञान राजनीतिशास्त्र के अध्ययन का नवीनतम फल है । प्रशासन का विज्ञान बीसवीं शताब्दी की देन है । १८८७ में विल्सन के लेख के प्रकाशन के साथ एक नये युग का जन्म हुआ, जिसमें धीरे-धीरे लोक-प्रशासन अध्ययन के एक नये क्षेत्र के रूप में विकसित हुआ । अमेरिका में कोलम्बिया विश्वविद्यालय से सम्बद्ध इंस्टीच्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, तथा मैक्सवेल स्कूल ऑफ सिटिजनशिप एण्ड पब्लिक एफेयर्स (सिराकूज विश्वविद्यालय) ने स्नातक स्तर पर लोक प्रशासन के शिक्षण में महत्वपूर्ण भाग लिया है । सन् १९०६ में न्यूयार्क में ब्यूरो ऑफ म्युनिसिपल रिसर्च की स्थापना की गई । सन् १९२६ में लियोनार्ड डी वाइट ने, जिन्हें अमेरिका में लोक-प्रशासन के अध्ययन का पिता कहा जाता है, अपनी पुस्तक 'इंट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन' प्रकाशित की । अमेरिका तथा अन्य देशों में यह पुस्तक अनेक वर्षों तक लोक-प्रशासन के विद्यार्थियों के बीच प्रिय बनी रही । लोक-प्रशासन के अध्ययन एवं अनुसंधान के क्षेत्र में अन्य महत्वपूर्ण संस्थाओं में शिकागो स्थित पब्लिक एडमिनिस्ट्रेटिव सर्विस, तथा न्यूयार्क के इंस्टीच्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन का भी नाम उल्लेखनीय है ।

अमेरिका में लोक-प्रशासन के अध्ययन का विकास अपेक्षाकृत अन्य देशों से अधिक हुआ है । वहाँ अनेक विश्वविद्यालयों में इसकी पढाई होती है तथा विद्यार्थियों को एम० ए० एवं पीएच० डी० की उपाधि तक दी जाती है । इंग्लैंड में लोक-प्रशासन के अध्ययन का विकास अमेरिका की अपेक्षा कम हुआ है । इंग्लैंड के विश्व-विद्यालयों में साधारणतः यह राजनीति शास्त्र या सामाजिक शास्त्रों के साथ ही पढाया जाता है । मैनचेस्टर विश्वविद्यालय में प्रशासन में बी० ए० तथा एम० ए० की उपाधियाँ प्रदान की जाती हैं । इंग्लैंड में लोक-प्रशासन के अध्ययन की सबसे अधिक सुविधा लंदन स्कूल ऑफ इकॉनॉमिक्स एण्ड पोलिटिक्स साइंस में है । अभी कुछ ही वर्ष पहले मंत्री वक्ष के सदस्यों के आग्रह पर लोकल गवर्नमेंट एग्जामिनेशन बोर्ड ने सरकारी प्रशासन में एक डिप्लोमा कोर्स का आयोजन किया है ।

स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व भारत में लोक-प्रशासन के अध्ययन की सुविधाएँ प्रायः नगण्य ही थीं । केवल दो या तीन विश्वविद्यालयों में ही लोक-प्रशासन एवं स्थानीय प्रशासन में डिप्लोमा की पढाई होती थी । एम० ए० के स्तर पर लोक-प्रशासन से सम्बन्धित एक या दो प्रश्न-पत्र राजनीति विज्ञान के एम० ए० में हुआ करते थे । लोक-प्रशासन में अनुसंधान तथा प्रशिक्षण सुविधाएँ उपलब्ध नहीं थीं । अंग्रेजी शासन-काल में प्रशासन की जनता में ज्यादा से ज्यादा दूर रखने की चेष्टा की जाती थी । अध्ययन एवं अनुसंधान के लिए सरकारी अधिकारी शोभनार्थियों को सामग्री देने में आनाकानी करते थे । सरकारी आक्रिसों के नियम भी इस प्रकार के थे, जिससे साधारण से साधारण सूचना भी गुप्त समझी जाती थी । प्रशासन पर इन काल में

जो भी पुस्तकें लिखी गईं वे अधिकतर सिविल सर्विस के अधिकारियों ने ही लिखीं। जैम ब्लंट ने आई० सी० एस० पर पुस्तक लिखी। ग्रोरमैले ने 'इंडियन सिविल सर्विस' नामक पुस्तक लिखी। भारतीय प्रोफेसरो ने जो पुस्तकें लिखीं वे अधिकतर प्रशासकीय इतिहास से सम्बन्धित थीं क्योंकि पुरानी घटनाओं के सम्बन्ध में सामग्री देने में सरकार को इतनी आपत्ति नहीं होती थी। डी० एन० बैनर्जी ने 'धर्मी एडमिनिस्ट्रेटिव सिस्टम ऑफ दी ईस्ट इंडिया कम्पनी इन बंगाल' नामक पुस्तक लिखी।

भारत में लोक-प्रशासन के अध्ययन एवं अनुसंधान का विकास स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् हुआ है। फोर्ड फाउंडेशन के विशेषज्ञ डीन एप्लबी की समन्वित पर सन् १९५४ में इंडियन इस्टीमेट्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन की स्थापना नई दिल्ली में तत्कालीन प्रधान मन्त्री पंडित जवाहरलाल नेहरू की अध्यक्षता में की गई। यह एक स्वायत्तशासी गैरराजनीतिक संस्था है। प्रारम्भ में इस्टीमेट्स के लिए फोर्ड फाउंडेशन ने पर्याप्त धनराशि दी थी। इसके अलावा इसके आय के स्रोतों में निम्नलिखित प्रमुख कहे जा सकते हैं

(अ) भारत सरकार द्वारा दी गई आर्थिक सहायता।

(ब) सदस्यों से प्राप्त शुल्क आदि।

(स) दान से प्राप्त धनराशि।

इस इस्टीमेट्स ने लोक-प्रशासन के अध्ययन में रुचि उत्पन्न करने के लिए निम्नलिखित कार्य किए हैं :—

१. इस्टीमेट्स ने अपने मुख्यालय पर एक बहुत बड़ा पुस्तकालय बनवाया है जहां प्रशासन से सम्बन्धित पुस्तकों का बड़ा ही सुन्दर सङ्ग्रह है। इसके वाचनालय में देश एवं विदेशों से प्रकाशित लोक-प्रशासन से सम्बन्धित अनेक पत्र पत्रिकाएँ पढ़ने को मिलती हैं। अन्य किसी पुस्तकालय में शोचकर्मियों को इतनी सुविधा शायद ही उपलब्ध हो सके।

२. इस्टीमेट्स के तरबावधान में पढ़ने इंडियन स्कूल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन चला करता था। यह सन् १९५० ई० का डिप्लोमा प्रदान करती थी। लोक-प्रशासन के अध्ययन के विकास में इमने महत्वपूर्ण योगदान दिया। कुछ वर्ष पहले इसे बन्द कर दिया गया।

३. इस्टीमेट्स ने प्रशासकीय समस्याओं पर अनेक अध्ययन किये हैं जैसे कृषि-विकास व्यवस्थापन (Administering Agricultural Development) जिला स्तर पर राजनीतियों एवं प्रशासकों के बीच सम्बन्ध (Relations between Politicians and Administrators at the District level) आदि।

४. इस्टीमेट्स समय समय पर प्रशासकीय मन्त्र के प्रकाशन करता रहा है। जैसे, दी ग्रीगेनाइजेशन ऑफ दी गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया एडमिनिस्ट्रेटिव रिफॉर्मस् सिस इंडिपेण्डेंस, टास्कम एण्ड प्रापरिटीज इन एडमिनिस्ट्रेटिव रिफॉर्मस्, रोमेट ट्रेन्ड्स एण्ड डेवलपमेंट्स इन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया आदि।

५. इंस्टीट्यूट सरकारी तथा मार्गजनि क क्षेत्र में स्थित औद्योगिक प्रतिष्ठानों के अधिकारियों के लिए अनेक प्रकार के पाठ्य-क्रम आदि की व्यवस्था करना है।

६. इंस्टीट्यूट 'इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन' नामक त्रैमासिक पत्रिका प्रकाशित करता है। इसमें लोक-प्रशासन से सम्बन्धित विषयों पर देश तथा विदेश के विद्वानों के लेख प्रकाशित किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त 'न्यूज बुलेटिन' नामक मासिक भी प्रकाशित किया जाता है जिसमें देश तथा विदेशों में होने वाली प्रशासन सम्बन्धी नयी सूचनाएँ आदि प्रकाशित की जाती हैं।

७. समय-समय पर इंस्टीट्यूट ने प्रशासकीय समस्याओं पर विचार करने के लिए अधिवेशन बुलाये हैं तथा विचार गोष्ठियाँ आयोजित की हैं। इन अधिवेशनों एवं विचार-गोष्ठियों की रिपोर्टें प्रकाशित की जाती हैं जो लोक-प्रशासन के विद्यार्थियों तथा शोधकर्त्ताओं के लिए अत्यन्त ही लाभदायक सिद्ध होती हैं।

हैदराबाद में एडमिनिस्ट्रेटिव स्टाफ कॉलेज की स्थापना सन् १९४७ में की गई। यहाँ पर सरकारी तथा गैर-सरकारी उच्च पदाधिकारियों को व्यावसायिक प्रशिक्षण दिया जाता है। भारत सरकार ने अपने उच्च पदाधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए मसूरी में सन् १९४६ में नेशनल एकेडमी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन की स्थापना की। अनेक राज्य सरकारों ने भी अपने राज्य के अधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए विद्यापीठों की व्यवस्था की है। राजस्थान सरकार ने हरिश्चन्द्र माधुर स्टेट इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन की स्थापना की है। यहाँ पर राज्य सरकार के अधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाता है।

भारत में किसी भी विश्वविद्यालय में लोक-प्रशासन के लिए अलग स्काय नहीं है। इण्डियन स्कूल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इस दिशा में प्रथम प्रयास कहा जा सकता था। पर अब यह स्कूल बन्द हो गया है। नागपुर, मद्रास, उस्मानिया, पटना, राजस्थान, दक्षिण गुजरात (मूरत), लखनऊ तथा पंजाब के विश्व-विद्यालयों में लोक-प्रशासन स्वतन्त्र विषय के रूप में स्नातकोत्तर स्तर पर पढ़ाया जाता है। अन्य विश्वविद्यालयों में राजनीतिशास्त्र के एम०ए० के पाठ्य-क्रम में दो या एक ऐच्छिक प्रश्न-पत्र लोक-प्रशासन से सम्बन्धित होते हैं। जो लोग ये प्रश्न-पत्र लेते हैं, वे यदि आगे चाहें तो लोक-प्रशासन में सम्बन्धित विषयों पर अनुसन्धान कर के पीएच० डी० की उपाधि प्राप्त कर सकते हैं। स्नातक-स्तर पर भी लोक-प्रशासन राजस्थान, उस्मानिया तथा पंजाब विश्वविद्यालयों में पढ़ाया जाता है। नागपुर तथा लखनऊ विश्वविद्यालयों में एम०ए० के अलावा डिप्लोमा कोर्स की व्यवस्था भी है। नागपुर में स्वायत्त-शासन तथा लखनऊ में लोक-प्रशासन में डिप्लोमा दिया जाता है।

विश्वविद्यालयों में इस विषय की पढ़ाई व्यावसायिक रूप में न होकर एक उदार शैक्षणिक विषय के रूप में होती है। यदि भारतीय तथा अमेरिकी विश्व-विद्यालयों के पाठ्यक्रमों का तुलनात्मक सर्वेक्षण किया जाए तो प्रतीत होता है कि

अमेरिकी विश्वविद्यालयों में इसके व्यावसायिक रूप पर अधिक जोर दिया जाता है, जबकि भारतीय विद्यालयों में इसका रूप शैक्षणिक विषय का है।

लोक-प्रशासन के अध्ययन के तीन प्रमुख अंग बड़े जा सकते हैं। (घ) प्रशासनिक सिद्धान्त, (व) व्यावहारिक प्रशिक्षण (स) अनुसन्धान। प्रशासनिक सिद्धान्त के अध्ययन को बढ़ावा देने के लिए आवश्यक है कि विश्वविद्यालयों में स्नातक तथा स्नातकोत्तर स्तर पर इस विषय की पढ़ाई आरम्भ की जाए। कई विद्वानों का मत तो यह भी है कि इसकी पढ़ाई इन्टरमीडियेट तथा हायर सैन्जरी के स्तर पर भी आरम्भ की जानी चाहिए। स्नातकोत्तर स्तर से आगे की पढ़ाई तथा अनुसन्धान आदि के लिए भारतीय विश्वविद्यालयों में पर्याप्त सुविधाएँ प्राप्त नहीं हैं। यदि राज्य तथा केन्द्रीय सरकार विश्वविद्यालयों को मुक्त-हस्त होकर आर्थिक सहायता दें तो स्थिति में पर्याप्त सुधार हो सकता है।

लोक-प्रशासन के लिए अध्ययन-सामग्री प्रस्तुत करने में समुक्तराष्ट्र तकनीकी सहायता प्रदान भी सहायता देता है। सन् १९४६ में इस प्रशासन में लोक-प्रशासन का डिवीजन स्थापित किया गया था। यह विकासशील देशों की सरकारों को अस्थायी तौर पर विदेशी विशेषज्ञों की सेवाएँ उपलब्ध करवाता है। विदेशी विशेषज्ञ सिविल सर्विस के प्रशिक्षण तथा प्रशासनिक पद्धति के सुधार आदि के कार्यक्रम में सहायता देते हैं। तकनीकी सहायता प्रशासन कार्यक्रम के अन्तर्गत विकासशील देशों के लोगों को छात्रवृत्तियाँ देकर विदेशों में प्रशिक्षण दिलाने की भी व्यवस्था भी होती है।

कुछ वर्ष पहले भारतीय विश्वविद्यालयों के लोक-प्रशासन के शिक्षकों ने मिलकर इन्डियन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एसोसिएशन की स्थापना की है। इस एसोसिएशन का पहला वार्षिक अधिवेशन लखनऊ में १९७२ में हुआ है। इसका उद्देश्य लोक-प्रशासन के शिक्षकों को आपस में मिलने-जुलने तथा विचारों के आदान-प्रदान की सुविधा देना है। यह एक आशाप्रद चिह्न है। इससे लोक-प्रशासन के अध्ययन में सहायता मिलने की आशा है।

विशेष अध्ययन के लिए—

पी० सरन : पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन

हल्पा : स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया

इंडियन जर्नल ऑफ पोलिटिकल साइंस-मार्च-जून १९५५.

## लोक-कल्याणकारी राज्य

आधुनिक युग में जनसाधारण के जीवन में सरकार की अत्यन्त महत्वपूर्ण भूमिका रहती है। अनेक बार हम सरकार की आलोचना करते हैं क्योंकि —

१ हम सरकार के किसी काम को पसन्द नहीं करते। शायद यह हमारे निहित स्वार्थ के विरुद्ध जाता हो।

२ हमें टैक्स देना पड़ता है।

३ और सरकार की अनेक आजाएँ माननी पड़ती हैं। पर महान सफ़रों जैसे बाढ़, सूखा, महामारी, विद्रोह के समय हम सरकार से सहायता की भी अपेक्षा करते हैं। सरकार हमारे बीच सामाजिक नियंत्रण की सबसे महत्वपूर्ण सस्था है। हम सरकार से छुटकारा नहीं पा सकते हैं। यदि कोई अपने देश से भाग कर दूसरे देश में भी चला जाय तो सरकार से उसका पीछा नहीं छूट सकता। उस दूसरे देश की सरकार को उसे स्वीकार करना होगा। यदि अपने देश में विद्रोह करके सरकार का तख़्ता पलट दें तो भी एक नई सरकार सत्ता की बागडोर सभाल लेगी।

सरकार वर्तमान समाज को व्यवस्थित रखने के लिए आवश्यक है। सरकार न हो तो राज्य का अस्तित्व ही समाप्त हो जाए। राज्य बिना विधानमण्डल के जिंदा रह सकता है, बिना स्वतन्त्र न्यायपालिका के भी राज्य का होना सम्भव है। अंग्रेजी शासन के प्रारम्भ में, और बहुत-सी देशी रियासतों में विधानमण्डल और स्वतन्त्र न्याय-पालिकाएँ नहीं होती थीं। पर सरकार के बिना राज्य का अस्तित्व संभव नहीं है।

सरकार निरन्तर चलते रह जाने वाली सस्था है। सम्राट् मर सकते हैं, संविधान बदलता है पर सरकार निरन्तर चलती रहती है। यह जाति में भी नहीं हटती। फ्रांस की फ्रांस के बाद भी नई सरकार ने सत्ता सभाल ली।

जनता सरकार को इसलिए स्वीकार करती है कि जनता स्वभाव एवं प्रशिक्षण से सरकार की आजाएँ मानने की अग्रपंक्ति में गई है। इसके अतिरिक्त आजा न मानने में दण्ड का भय सदैव ही बना रहता है।

जहाँ भी मनुष्य संगठित समाजों में रहा है सरकारें भी रही हैं। संगठित समाज की सम्मितित जिम्मेदारियों को पूरा करने का साधन सरकार ही है। संस्कृति और सम्पत्ता के विकास की अवस्था के अनुसूच ही सरकारें संगठित की जाती हैं। आदिवासी समाज के लिए नबीले के मुखिया का शासन या तो वर्तमान औद्योगिक

समाजों के लिए प्रजातन्त्रात्मक शासन प्रणाली विकसित की गई है। प्रजातन्त्रीय देशों में सरकार के अलावा और भी संगठन होते हैं। जैसे चर्च, क्लब, और कोई सामाजिक सस्था आदि पर सरकार इन सस्थाओं से भिन्न होती है। क्योंकि :—

१. सरकार के हाथ में सार्वभौम शक्ति होती है।

२. कानूनी रूप से सरकार कर्मियों को भी अपने आदेश मानने के लिए बाध्य कर सकती है। किसी भी व्यक्ति को इच्छानुसार कानून मानने या न मानने की स्वतन्त्रता नहीं दी जा सकती। सरकार ने यदि धारा १४४ लागू कर रखी है या कर्फ्यू लगा रखा है तो सरकार शक्ति द्वारा जनता से इन आदेशों को मनवायेगी। टैक्स न देने वालों से जबरदस्ती टैक्स वसूल किया जाता है। पर सरकार की शक्ति द्वारा काम करा सकने की क्षमता की अपनी सीमा है। यदि मारा समाज किसी बात का विरोध करता है तो सरकार जबरदस्ती काम नहीं करवा सकती। सरकारी प्रशासन हमेशा इस आधार पर चलता है कि अधिकांश लोग सरकारी आदेशों को मानने को तैयार हैं। थोड़े-से लोगों की ओर से विरोध होना है तो उसे शक्ति से दबाया जा सकता है। सरकार गोली चला सकती है, गिरफ्तार कर सकती है। पर प्रजातन्त्रीय समाज में इस प्रकार के दमन की सीमाएँ हैं। राज्य में चाहे कानूनी शक्ति हो और सरकार चाहे कानून के अनुसंधान ही काम कर रही हो, परन्तु यदि जनता का अधिकांश भाग किसी नीति का विरोध करता है तो प्रजातन्त्रीय सरकारें मुले रूप में नग्न शक्ति का प्रयोग नहीं कर सकती। जनमत इसका विरोध करता है। इसका तात्पर्य यह नहीं कि प्रजातन्त्रीय सरकारें शक्ति के महारे जो चाहे करवा सकती हैं। वहाँ भी शक्ति की सीमा है। उस सीमा से आगे शक्ति का प्रयोग वहाँ भी संभव नहीं।

बैंगम तो दबाव और शक्ति का प्रयोग कुछ हद तक चर्च, क्लब, समाज आदि में भी होता है। मध्यकालीन इतिहास में ऐसी अनेक घटनाएँ मिलती हैं जहाँ पीपल ने किसी राजा को जाति से बाहर करने की घोषणा कर दी। क्लब एव राजनैतिक दलों में सदस्यों का बहिष्कार तो आम बात है। अग्नी चौधे आम चुनावों के बाद हरियाणा में कांग्रेस दल ने उन १३ कांग्रेसी विधायकों को जिन्होंने स्पीकर के चुनाव में मुख्य मंत्री के प्रत्याशी के विरोध में वोट दिया उनका दल से बहिष्कार किया। बहिष्कार के अतिरिक्त अन्य प्रकार की दण्ड व्यवस्थाएँ जैसे कोई उत्तरदायित्व का पद न देना, कुछ वर्षों तक चुनाव के लिए टिकट आदि न देना भी होती हैं।

सरकार समय के अनुसार बदलती है। सरकार के कार्य क्षेत्र को ही सीमित। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व सरकार ने अपने हाथ में इतने काम नहीं ले रखे थे। पुलिस-राज्य में सरकार के काम सीमित होने हैं। पुलिस-राज्य जब लोक-कल्याणकारी राज्य हो जाता है तो यह नये काम करने लगता है। स्वतन्त्रता प्राप्ति के उपरान्त भारत में सरकार ने सुधारित उन्मूलन, आर्थिक नियोजन, बेरोजगारी दूर करने के प्रयत्न, जीवन बीमा का राष्ट्रीयकरण, आदि अनेक नये काम किये हैं। पुलिस-राज्य

में लोग सरकार को दमन का साधन समझते हैं। लोक-कल्याणकारी राज्य में यह जनता के सेवक रूप में सामने आता है।

प्राचीन काल में सरकार के काम सीमित थे। जैसे-जैसे औद्योगीकरण होता गया, सभ्यता का विकास हुआ सरकार के काम बढ़ते गये। आज हम सभ्यता के विकास के ऐसे स्तर पर पहुँच गये हैं जहाँ हम यह अनुमान भी नहीं कर सकते कि बिना सरकार के हम जिन्दा भी रह सकते हैं।

लोक-कल्याणकारी राज्य उस राज्य को कहते हैं जहाँ सरकार का उद्देश्य मान्तरिक एवं बाह्य सुरक्षा तथा न्याय व्यवस्था के प्रतिरिक्त जन-कल्याण के लिए काम करना हो। वैसे तो राज्य सदैव ही कुछ न कुछ कल्याणकारी कार्य करता ही रहा है। राज्य के कार्यों द्वारा जनता का कल्याण करने की भावना कुछ मात्रा में तो सदैव ही पाई जाती रही है। भारत में ब्रिटिश प्रशासन को बहुधा पुलिस राज्य की सजा दी जाती रही है पर उस समय भी कुछ कल्याणकारी कार्य होते थे। अस्पताल, स्कूल, कॉलेज खोले गये। रेल, डाक तथा तार की व्यवस्था की गई। पंजाब में सख्खर का बाँध बनाया गया।

अतः यह प्रश्न किया जा सकता है कि लोक-कल्याणकारी राज्य और पुलिस राज्य में अन्तर क्या है? इनमें प्रमुख रूप से दो अन्तर हैं। पहला तो यह कि पुलिस राज्य में यद्यपि लोक-कल्याणकारी कार्य किये जाते हैं, पर उस पैमाने पर नहीं किये जाते, जितने कि लोक-कल्याणकारी राज्य में किये जाते हैं। लोक-कल्याणकारी राज्य में ऐसे काम बहुत बड़े पैमाने पर किये जाते हैं। पुलिस राज्य का मुख्य उद्देश्य लोक-कल्याणकारी कार्य करना नहीं होता, जबकि लोक-कल्याणकारी राज्य का प्रमुख उद्देश्य यही होता है। दूसरा अन्तर यह है कि पुलिस राज्य में सरकार लोक-कल्याणकारी कार्य अपनी इच्छा से करती है। जनता इस प्रकार के कार्यों की अपेक्षा सरकार से नहीं करती। यदि सरकार इस प्रकार के काम करती है तो सरकार की इच्छा है। लोक-कल्याणकारी राज्य में इस प्रकार के कामों की जनता अपेक्षा करती है। जनमत सरकार पर इस प्रकार के काम करने के लिए दबाव डालता है।

लोक-कल्याणकारी राज्य का उद्देश्य इस प्रकार की परिस्थितियों का निर्माण करना है, जिसमें प्रत्येक व्यक्ति अपने व्यक्तित्व का स्वतन्त्र रूप से सर्वांगीण विकास कर सके।

अभी हाल के वर्षों में लोक-कल्याणकारी राज्य की विचारधारा का बहुत अधिक विकास हुआ है। इसने अधिक स्पष्ट और व्यापक रूप धारण कर लिया है। आज राज्य के कार्यक्षेत्र का प्रतिदिन विस्तार हो रहा है। लोक-कल्याणकारी राज्य के विकास के प्रमुख कारण ये कहे जा सकते हैं :

### १. लोकतन्त्रीय आदर्शों का विकास

लोकतन्त्र के विकास से हर व्यक्ति की निज की महत्ता हो गयी है।



मानव मात्र के लिए आदर की भावना का विकास हुआ है। यह धारणा जोर पकड़ने लगी है कि प्रत्येक व्यक्ति को ऐसी परिस्थितियाँ मिलनी चाहिए जिसे कि वह अपना विकास कर सके। इस प्रकार की परिस्थितियों को निर्मित करने को जिम्मेवारी लोक-कल्याणकारी राज्य की मानी जाती है।

## २. औद्योगिक क्रान्ति

औद्योगिक क्रान्ति के कारण ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो गईं जहाँ सरकार पहले की भाँति तटस्थता की नीति से काम नहीं कर सकती थी। औद्योगिक क्रान्ति ने नई समस्याएँ खड़ी कर दीं। पुराने गाँव नष्ट हो गए। नये शहर बस गए। नये शहरों की नई समस्याएँ सामने आईं। उत्पादन के नये साधनों का उपयोग होने लगा। समाज पूँजीपति और मजदूर दो वर्गों में बंट गया। राज के राज्य में सरकार से तरह तरह की सेवाओं की आशा की जाती है। पुलिस राज्य में राज्य के कार्य सीमित थे। ध्याय, तथा आन्तरिक एवं बाह्य सुरक्षा तक ही राज्य के काम सीमित थे। अब समाज की बदली हुई परिस्थितियों के कारण नई सेवाएँ यथा बीमा, समाज-कल्याण विभाग, मेडिकल विभाग, वृद्धावस्था पेंशन योजना, आर्थिक नियोजन, समाज सुधार का भार भी पुलिस राज्य की जिम्मेवारियों के प्रतिरिक्त सरकार के कंधों पर ही आ पड़ा। राज्य के न्याय क्षेत्र के बारे में लोगों के विचार बदले। जहाँ पहले राज्य के बढ़ते हुए अधिकारों एवं कार्यों की आलोचना की जाती थी, वहाँ अब इन्हे आवश्यक समझा जाने लगा।

## लोक-कल्याणकारी राज्य की विशेषताएँ

१. लोक-कल्याणकारी राज्य में स्वतन्त्र उद्योग का अस्तित्व समाप्त किये बिना ही सभी व्यक्तियों के लिए न्यूनतम जीवन स्तर की गारन्टी की जाती है। यह गारन्टी व्यक्तिगत उद्योग और पहल में बाधा नहीं डालती। इस व्यवस्था में व्यक्तिगत उद्योग एवं पहल के लिए स्थान होता है। ऐसा कहा जा सकता है कि लोक-कल्याणकारी राज्य पूँजीवाद और साम्यवाद के बीच एक मध्यम मार्ग है। साम्यवाद में आर्थिक गारन्टी तो होती है पर व्यक्तिगत उद्योग आदि नहीं होते। पूँजीवाद में व्यक्तिगत उद्योग होता है पर आर्थिक गारन्टी नहीं होती। लोक-कल्याणकारी राज्य आर्थिक गारन्टी देता है, और साथ ही व्यक्तिगत उद्योग एवं स्वतन्त्रता की भी रक्षा करता है।

२. यह आर्थिक असमानता दूर करने का प्रयास करता है। आय के सीमित पुनर्वितरण के लिए प्रगतिशील टैक्स व्यवस्था का सहारा लिया जाता है। इससे आर्थिक असमानता कम हो जाती है। अन्तर तो फिर भी धनिक एवं निर्धन वर्गों में रहता है, पर पहले जितनी खाई नहीं रहती।

३. इसमें समाज के सभी कमजोर वर्गों को सहायता का प्रावधान रहता है। बूढ़े, बीमार, धनाय, साधन विहीन प्राकृतिक संकट से प्रस्त, दुर्घटनाओं के शिकारों

को पर्याप्त आर्थिक सहायता का आश्वासन रहता है। जरूरतमंद वर्गों को सहायता तो पुलिस राज्य भी देती है। पर दोनों में अन्तर है। पुलिस राज्य में इस प्रकार की सहायता दान के रूप में प्राप्त होती, जबकि लोक-कल्याणकारी राज्य में इस प्रकार की सहायता प्राप्त करने का अधिकार सम्भवा जाता है।

४. सभी नागरिकों के लिए निश्चित स्तर की शिक्षा प्रणाली की व्यवस्था राज्य द्वारा की जाती है। लोक-कल्याणकारी राज्य में शिक्षा व्यवस्था उदार होती है। विद्यार्थियों के मन पर किसी एक पूर्व निश्चित विचारधारा को लादने का प्रयत्न नहीं किया जाता। विद्यार्थी निज के अध्ययन के आधार पर ही अपनी मान्यताएँ स्थापित करता है।

५. समाज के सभी वर्गों के लिए सार्वजनिक स्वास्थ्य योजना का विकास दिया जाता है। राज्य की ओर से सार्वजनिक अस्पताल, औषधालय, डाक्टर, चिकित्सा का प्रबन्ध किया जाता है। राज्य की ओर से स्वास्थ्य बीमा योजना लागू की जाती है।

६. इसमें देकारों को काम दिलाने की जिम्मेवारी राज्य पर है। राज्य यह देखता है कि कोई भी व्यक्ति बेरोजगार न रहे। वैसे तो कम्युनिस्ट तथा अन्य निरंकुश शासन प्रणालियों में भी काम सभी को दिलाया जाता है। पर उनमें काम चुनने की सुविधा नहीं रहती। राज्य जो काम बताता है उसे जबरदस्ती करवाया जाता है। लोक-कल्याणकारी राज्य हर व्यक्ति को काम चुनने का अवसर देता है। व्यक्ति अपनी पसंद का काम चुन लेता है।

७. इसमें राज्य सभी व्यक्तियों के लिए बीमा की व्यवस्था करवाता है। अनिवार्य स्वास्थ्य बीमा इसका अच्छा उदाहरण है।

८. इसमें अपेक्षित बच्चों के जिनके माता-पिता ने उन्हें छोड़ दिया हो, अथवा जिनके माता-पिता का देहांत हो गया हो, पालन-पोषण और शिक्षा-दीक्षा का भार राज्य अपने ऊपर लेता है।

९. लोक-कल्याणकारी राज्य में प्रशासन का काम बहुत ही अधिक बढ़ जाता है। अतः नये प्रशासकीय विभाग तथा ऐजेंसियाँ खुलती हैं। नये कमीशन, बोर्ड, दफ्तर आदि की स्थापना होती है। व्यापक प्रशासकीय व्यवस्था लोक-कल्याणकारी राज्य की प्रमुख आवश्यकता होती है।

१०. लोक-कल्याणकारी राज्य प्रजातन्त्रीय व्यवस्था में अस्वाभाविक है। व्यक्ति की मौलिक स्वतन्त्रता की रक्षा करता है। तथा लोकमत के अनुसार प्रशासन का काम चलाता है। प्रजातन्त्रीय आधार पर सामाजिक एवं आर्थिक समानता का निर्माण करना लोक-कल्याणकारी राज्य का उद्देश्य है।

लोक-कल्याणकारी राज्य में राज्य के कार्य-क्षेत्र का विस्तार किया जाता है, जिससे अधिक से अधिक लोगों का विकास हो सके। पुलिस राज्य में व्यक्ति के कार्य-क्षेत्र पर बंधन लग जाता है। पर कल्याणकारी राज्य का लक्ष्य होता है कि राज्य

के कार्य-क्षेत्र का विकास इस प्रकार हो, कि व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर कोई विशेष बन्धन न लग सके ।

लोक-कल्याणकारी राज्यों को हम साम्यवाद और पूंजीवाद के बीच मध्यम मार्ग कह सकते हैं । यह साम्यवाद के आर्थिक लाभों को प्रजातन्त्रीय ढंग से प्राप्त करना चाहता है । पूंजीवादी व्यवस्था की स्वतन्त्रता तथा साम्यवादी देशों के आर्थिक लाभों को एक साथ एक नई प्रशासकीय व्यवस्था में प्रजातन्त्रीय ढंग से निभाने का काम लोक-कल्याणकारी राज्य करते हैं ।

विशेष अध्ययन के लिए—

- |              |   |                   |
|--------------|---|-------------------|
| १ । आर्शवादम | : | पोलिटिकल थ्योरी   |
| २ । हीवर्मेन | : | दी वेल्फेयर स्टेट |

## सरकारों के प्ररूप

विश्व के विभिन्न देशों में प्रशासन चलाने वाली सरकारों का स्वरूप समान नहीं है। यदि हम विश्व की प्रमुख सरकारों का अवलोकन करें तो हमें चार प्रकार की सरकारें मिलेंगी :—

१. संसदात्मक सरकारें—इस प्रकार की सरकारें भारत, इंग्लैण्ड, फ्रांस आदि देशों में हैं। भारतवर्ष की राज्य सरकारें भी संसदात्मक ढंग की ही हैं।
२. अध्यक्षीय सरकारें—इस प्रकार की सरकारें अमेरिका में हैं।
३. एकान्तरिक सरकारें—इस प्रकार की सरकारें इंग्लैण्ड और फ्रांस में हैं।
४. सघातक सरकारें—इस प्रकार की सरकारें भारत और अमेरिका में हैं।

### संसदात्मक सरकारें

संसदात्मक सरकारें वे सरकारें हैं जहाँकि वास्तविक कार्यपालिका संसद के निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी होती है। उत्तरदायित्व का तात्पर्य यह है कि सरकार सभी तक अपने पद पर रह सकती है जबतक कि उसका सदन में बहुमत हो। यदि किसी प्रकार सरकार के समर्थकों की संख्या कम हो जाय तो सरकार तत्काल ही त्यागपत्र दे देनी है। इस मन्दर्भ में हरियाणा का उदाहरण लिया जा सकता है। चौथे ग्राम चुनाव के बाद सदन में कांग्रेस का बहुमत था और कांग्रेस दल के नेता को मुख्यमंत्री बनने तथा मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये निमन्त्रित किया गया। कुछ ही दिनों बाद सदन के अध्यक्ष के चुनाव के अवसर पर यह पता चला कि वास्तव में विरोधी दलों की संख्या अधिक है क्योंकि मुख्य मन्त्री द्वारा प्रस्तावित प्रत्याशी अध्यक्ष पद के लिए नहीं चुना जा सका। यद्यपि चुना गया व्यक्ति कांग्रेस का ही था पर मुख्य मन्त्री ने इसे अपने प्रति अविश्वास माना और दो दिन के भीतर ही अपने पद से त्याग पत्र दे दिया।

यदि कोई मन्त्री या मुख्य मन्त्री चुनाव या उप-चुनाव में पराजित हो जाता तो वह तत्काल ही अपने पद से त्यागपत्र दे देता है। चौथे ग्राम चुनाव में जो भी मुख्य मन्त्री पराजित हो गये उन्होंने तुरन्त ही अपने पद से त्यागपत्र दे दिया, पर राज्यपाल के आग्रह पर नये मन्त्रिमण्डल के निर्माण तक वे अपने पदों पर कार्य करते रहे। केन्द्रीय सरकार के पराजित मन्त्रियों ने तो चुनाव परिणामों के घोषित होने के पूर्व ही, जब उन्हें इसका आभास हो गया कि अब उनकी विजय सम्भव नहीं, त्यागपत्र दे दिये।

संसदात्मक सरकारों के प्रमुख लक्षण

१. संसदात्मक सरकारों में दो कार्यपाल होते हैं—नामधारी कार्यपाल और वास्तविक कार्यपाल। भारत में राष्ट्रपति और इंग्लैण्ड में सम्राट नामधारी कार्यपाल हैं। वास्तविक कार्यपाल की शक्तियाँ इन दोनों देशों में प्रधान मंत्री एवं मन्त्रिमण्डल में निहित होती हैं। यद्यपि संविधान एवं कानून की दृष्टि से सारी प्रशासनिक सत्ता नामधारी कार्यपाल में ही निहित होनी है, परन्तु वास्तव में नामधारी कार्यपाल केवल नाम मात्र का होता है। उसकी कोई वास्तविक शक्तियाँ नहीं होती। उसके नाम पर वास्तविक कार्यपाल समस्त प्रशासनिक शक्तियों का उपभोग करता है।

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि संसदात्मक शासन व्यवस्था में कानून और वास्तविकता में बड़ा ही अन्तर होता है। कानून की दृष्टि से सारी प्रशासनिक सत्ता नामधारी शासक में निहित होती है। वह राज्य का प्रधान होता है। बड़े ठाठ-बाट और शान शौकत से रहता है। भारत में राष्ट्रपति और राज्यों के राज्यपाल एवं इंग्लैण्ड के मन्डाट एवं फ्रांस के राष्ट्रपति इसके उदाहरण हैं। पर वस्तुतः नामधारी शासक की कोई सत्ता नहीं होती। उसे वही काम करने पड़ते हैं जो वास्तविक कार्यपाल चाहता है।

२. संसदात्मक सरकारों में वास्तविक कार्यपाल प्रधान मंत्री और मन्त्रिमण्डल के सदस्य ही होते हैं। मन्त्रिमण्डल को सदन के बहुमत दल की एक समिति कह सकते हैं। प्रधान मंत्री और मन्त्रियों को कोई निश्चित पदावधि नहीं होती। वे उस समय तक अपने पद पर बने रह सकते हैं जबतक कि उसका बहुमत निम्न सदन में हो। भारतवर्ष में मन्त्रिमण्डल का कार्यकाल सदन की इच्छा पर निर्भर करता है। पहले जब दलीय अनुशासन इतना विकसित एवं कठोर न था तो वास्तव में संसद के हाथ में बहुत बड़ी शक्ति थी। पर अब दलीय अनुशासन के प्रभाव से संसद की शक्ति पर्याप्त घट गई है। अब दल के सदस्यों को अपने दलीय सचेतक के आदेशों के अनुसार ही सदन में मतदान करना होता है।

यद्यपि संविधान में सचेतक परिपत्र को न मानने के अपराध में कोई दण्ड-व्यवस्था नहीं है पर पार्टी सदस्य ही दण्ड व्यवस्था करती है। सचेतक परिपत्र की अवहेलना करना पार्टी अनुशासन को भंग करना समझा जाता है। हाल ही में कांग्रेस पार्टी ने हरियाणा विधान मण्डल के सदस्यों के सम्बन्ध में यह घोषणा की थी कि उनका दल से त्यागपत्र स्वीकार नहीं किया जाएगा। उन्हें दल से निष्कासित किया जाएगा।

३. सम्मिलित उत्तरदायित्व या सामूहिक उत्तरदायित्व

सम्मिलित या सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त यह बतलाता है कि मन्त्रिमण्डल (Cabinet) के प्रत्येक पदसभ्य के लिए मन्त्रिमण्डल के सारे सदस्य जिम्मेदार

हैं। यद्यपि मन्त्रि-मण्डल के सारे सदस्य कैबिनेट के परामर्श में भाग नहीं लेते हैं और यह भी संभव है कि कैबिनेट का कोई सदस्य किसी कारणवश कैबिनेट की किसी मीटिंग से अनुपस्थित होने पर इसने उसकी जिम्मेवारी पर कोई असर नहीं पड़ता। कैबिनेट की मीटिंग में उपस्थिति या अनुपस्थिति, प्रस्ताव से सहमति या असहमति अन्य सदस्यों के बचाव, ये सभी जहाँ तक उत्तरदायित्व का प्रश्न है गौण हैं। यदि कोई सदस्य कहीं विदेश गया हो और उसे किसी प्रस्ताव का ज्ञान भी न हो तो भी उसकी संबंधानिक जिम्मेवारी मानी जाती है। कोई सदस्य अपने बचाव में यह नहीं कह सकता कि प्रस्ताव के एक भाग से तो उसकी सहमति थी पर दूसरे भाग से वह सहमत नहीं था, या उसने प्रस्ताव के विरोध में वोट दिया था या सहयोगियों के प्रभाव के कारण उसने अपनी इच्छा के विरुद्ध वोट दिया। यदि कोई सदस्य किसी कैबिनेट के निर्णय के सम्बन्ध में अपनी जिम्मेवारी स्वीकार नहीं कर सकता तो उसके लिए केवल एक ही मार्ग है। वह है, अपने पद में त्यागपत्र दे देने का। यदि वह त्यागपत्र देकर अलग हो जाता है तो इस प्रकार के निर्णय के लिए जनता की दृष्टि में जिम्मेवार नहीं होता। परन्तु यदि कोई सदस्य, चाहे अपनी इच्छा के विरुद्ध ही क्यों न हो, अपने पद पर बना रहता है तो उसे संबंधानिक रूप से जिम्मेवारी स्वीकार करनी ही पड़ेगी।

सामूहिक उत्तरदायित्व के फलस्वरूप सारा मन्त्रि-मण्डल जनता के सामने अपनी एकता बनाये रखता है। मन्त्रि-मण्डल के सदस्यों में चाहे कितना भी मतभेद क्यों न हो, जनता के सामने इन्हें प्रकट करना ठीक नहीं समझा जाता है। जनता के सम्मुख वे एक ही राय प्रकट करते हैं। दूसरे, मन्त्रि-मण्डल के प्रत्येक कार्य के लिए प्रत्येक सदस्य अपने को सामूहिक एवं व्यक्तिगत रूप से जिम्मेवार मानता है। तीसरे, यदि मन्त्रि-मण्डल के किसी सदस्य की पार्लियामेंट अथवा उसके बाहर कोई घालोचना होनी है तो दूसरे सदस्य इसको अपनी घालोचना मानते हैं और उस मंत्री की सहायता के लिए आगे आते हैं।

#### ४. प्रधान मन्त्री की स्थिति

संसदीय शासन व्यवस्था में प्रधान मन्त्री का पद अश्वन्त ही महत्वपूर्ण होता है। उसे समान स्तर वालों में प्रथम कहा जाता है। यह विवरण प्रधान मन्त्री की स्थिति को सही प्रकार से अभिव्यंजित नहीं करता। यदि सभी बराबर हैं तो उनमें या द्वितीय होने का प्रश्न ही वहाँ उठना है? रामजे म्यूर ने भी यही विचार प्रकट किया है कि ऐसे पदाधिकारी को, जिसे मन्त्रि-मण्डल में जिसको लिया जाये और किसे नहीं यह फंसता करने का अधिकार है, जिसकी इच्छा पर मन्त्रि-मण्डल का जीवन निर्भर करता है, यदि वह त्यागपत्र दे दे तो यह सारे मन्त्रि-मण्डल का त्यागपत्र माना जाता है, उसे समान स्तर वालों में प्रथम कहना ठीक नहीं।

प्रधान मन्त्री संसदीय शासन व्यवस्था में आधार शिला का काम करता है।

उसकी नियुक्ति में ही मन्त्रि-मण्डल का काम प्रारम्भ होता है। यद्यपि मन्त्रि-मण्डल में कौन सम्मिलित होंगे और कौन नहीं इसका निर्णय करने के लिए प्रधान मन्त्री सर्वथा स्वतन्त्र नहीं होता, पर प्रधान मन्त्री की इच्छा का काफी महत्त्व है। दल के ऐसे नेताओं को जिनके समर्थक ससद में हैं, मन्त्रि-मण्डल में लेना ही होगा अन्यथा मन्त्रि मण्डल का जीवन खतरे में पड़ सकता है। नेहरू जैसा व्यक्ति भी सरदार पटेल को मन्त्रि-मण्डल से बाहर न रख सका। चौथे आम चुनाव के बाद हरियाणा में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल के विघटन का एक कारण तत्कालीन मुख्य मन्त्री द्वारा कुछ कांग्रेसी नेताओं को मन्त्रि-मण्डल में न लेना था। ये नेता अपने समर्थकों के साथ विरोधी दल के साथ मिल गये जिसके कारण मन्त्रिमण्डल का बहुमत समाप्त हो गया।

फ्रेडरिक्स लॉस्की ने लिखा है कि ब्रिटिश प्रधान मन्त्री अमेरिकी राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली भी है और कम भी। वह राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली इस प्रकार है कि वह अपने चुनाव के दौरान में यह कह सकता है कि उसकी आर्थिक नीति क्या होगी? कौन से टैक्स लगाये जाएंगे? देश के प्रमुख वैदेशिक नीति के प्रश्नों पर उसका क्या रुखा होगा? अमेरिका का राष्ट्रपति यह नहीं कर सकता क्योंकि उसे अमेरिकी कांग्रेस से इन विषयों में सहमति लेनी होगी। यदि कांग्रेस में उसी के दल का बहुमत हो तब भी यह पूर्व-धारणा नहीं बनायी जा सकती कि वह दल राष्ट्रपति के विचारों के अनुसार ही काम करेगा। प्रधान मन्त्री के साथ ऐसी समस्या नहीं है। यदि प्रधान मन्त्री के दल का हाउस ऑफ कामन्स में बहुमत है तो उसके सभी प्रस्ताव अवश्य ही स्वीकार कर लिए जाएंगे।

प्रधान मन्त्री के पद की कमजोरी यह है कि उसे अपने सहयोगियों पर निर्भर रहना पड़ता है। प्रधान मन्त्री एक ऐसी कैबिनेट का प्रधान है जहाँ कि सारे सदस्य प्रायः उसके समक्ष हैं और उन सदस्यों के निज के पालियामेंट में समर्थक हैं। यदि कोई चुपटना हो जाय और प्रधान मन्त्री का पद रिक्त हो जाय तो उनमें से कोई भी प्रधान मन्त्री बन सकता है। यदि एक या दो सदस्य मन्त्रि-मण्डल में त्यागपत्र देकर अपने समर्थकों के साथ विरोधी दल में जा मिले तो मन्त्रि-मण्डल का ही विघटन हो जाय। अमेरिकी राष्ट्रपति को इस प्रकार की स्थिति का सामना नहीं करना पड़ता। संविधान द्वारा राष्ट्रपति को अकेले ही जिम्मेदारियाँ निभाने का भार दिया गया है। वह चाहे जिस अधिकारी वर्ग से सलाह ले सकता है पर उसकी सलाह मानने के लिए वह बाध्य नहीं है। अमेरिका में भी राष्ट्रपति की सहायता के लिए कैबिनेट है पर अमेरिकी और ब्रिटिश कैबिनेट के सदस्यों की सर्वेधानिक स्थिति में बड़ा ही अन्तर है। अमेरिकी कैबिनेट राष्ट्रपति के अधीनस्थों की संस्था है जबकि ब्रिटिश कैबिनेट प्रधान मन्त्री के समक्ष सदस्यों की।

प्रधान मन्त्री की इन स्थिति से एक महत्त्वपूर्ण प्रश्न उत्पन्न होता है। वह है, प्रधान मन्त्री या मुख्य मन्त्री और कैबिनेट के अन्य सदस्यों के बीच सम्बन्ध का। क्या

प्रधान मन्त्री या मुख्य मंत्री अपने कैबिनेट के किसी सदस्य को त्यागपत्र देने के लिए मजबूर कर सकता है ? केन्द्रीय सरकार में तो प्रधान मंत्री नेहरू के व्यक्तित्व एवं प्रभाव के कारण यह स्थिति रही कि जिस किसी को भी नेहरू जी ने नहीं चाहा उसे अपने पद से हटाना पडा । पर यही बात राज्यों के सम्बन्ध में बर्दाश्त ठीक न हो । उत्तर प्रदेश में जब श्री चन्द्रभानु गुप्ता मुख्य मंत्री थे तो उन्होंने अल्लुसुराय शास्त्री से, जो उनकी कैबिनेट में सदस्य थे, त्यागपत्र देने को कहा । शास्त्रीजी ने पहले तो मना कर दिया पर जब उन पर अधिक दबाव डाला गया तो कई अन्य मंत्रियों एव उप-मंत्रियों ने कहा कि यदि शास्त्रीजी ने त्याग-पत्र दिया तो वे भी त्यागपत्र दे देंगे । ऐसी स्थिति में मुख्य मंत्री या प्रधान मन्त्री की सफलता अपने विरोधी का अलग-अलग करने में है । जिस सदस्य को वह हटाना चाहता है यदि उसके समर्थन में मन्त्रि-मण्डल के सदस्य त्याग-पत्र देने को तैयार न हो जाएँ तो मुख्य मंत्री या प्रधान मन्त्री उस सदस्य को निकाल सकता है । यदि ऐसा नहीं होता है और मन्त्रि-मण्डल में ही फूट पड जाती है तो स्वयं मुख्य मंत्री या प्रधान मन्त्री का भविष्य ही अनिश्चित हो जाता है ।

प्रधान मन्त्री या मुख्य मंत्री की शक्ति इस बात में निहित है कि उसे अपने सारे सहयोगियों का समर्थन प्राप्त रहे । इसी से पार्लियामेन्ट या विधान मण्डल में बहुमत बना रहता है । बिना इस बहुमत के संसदीय शासन में सरकार चल ही नहीं सकती ।

**मन्त्री की विभागीय प्रशासन चलाने की जिम्मेवारी**

विभागीय प्रशासन दो भागों में बाँटा जा सकता है—

(१) नीति निर्धारण एव (२) नीति का कार्यान्वित किया जाना । नीति निर्धारण कैबिनेट का कार्य है । कैबिनेट सामूहिक रूप से किसी भी विभाग की नीतियाँ निर्धारित करती है । नीतियों से सम्बद्ध प्रशासनिक समस्याओं पर भी कैबिनेट की सलाहों में विचार किया जाता है और उचित निर्णय लिए जाते हैं । इन नीतियों एव निर्णयों को विभाग में कार्यान्वित करने का काम मन्त्री का है । मन्त्री की देख-रेख में विभाग के उच्च पदाधिकारी यह काम करते हैं । ऐसे मामले कम होते हैं जिन पर मन्त्री महोदय निर्णय लें । मन्त्री तो फाईलों पर हस्ताक्षर मात्र कर देते हैं । सर्वैधानिक दृष्टि से जिम्मेवारी मन्त्री की ही होती है । विभाग में ऐसी कोई भी बात नहीं हो सकती जिसके बारे में मन्त्री यह कह सके कि यह उसकी सर्वैधानिक जिम्मेदारी से परे है । चाहे यह उसकी आज्ञानुसार हुआ हो या आज्ञा के विपरीत, चाहे उसे इमना पला हो या न हो जिम्मेवारी मन्त्री की ही है । विभागीय प्रशासन सफल होता है, विभाग अच्छा काम करता है तो मन्त्री की प्रशंसा होती है यदि ऐसा नहीं होता तो मन्त्री को दोष दिया जाता है ।

**संसदीय शासन व्यवस्था के गुण**

१. संसदीय शासन व्यवस्था का सबसे बड़ा गुण यह है कि कार्यपालिका



श्रीर विधान-मण्डल में बड़ा ही घनिष्ठ सम्बन्ध है। इसमें कार्यपालिका श्रीर विधान-मण्डल में मतभेद संभव ही नहीं है। कार्यपालिका तभीतक अपने पद पर रहती है जबतक कि उसे विधान-मण्डल का विश्वास प्राप्त है। यदि विधान-मण्डल का विश्वास उसे प्राप्त नहीं है तो उसे अपने पद से त्यागपत्र देना होगा। यदि कार्यपालिका चाहे तो विधान-मण्डल को भंग भी करवा सकती है। यह इस कारण होता है कि मन्त्रीमण्डल ऐसा मानता है कि यद्यपि सदन में उसका बहुमत नहीं है, परन्तु देश में उसका बहुमत है। सदन बदली हुई परिस्थितियों में देश की भावनाओं का प्रतिनिधित्व नहीं करता। विधान मण्डल के भंग होने पर नये चुनाव की व्यवस्था की जाती है। यदि नये चुनाव के बाद भी मन्त्रीमण्डल को बहुमत प्राप्त न हो तो मन्त्रीमण्डल को त्यागपत्र देना होता है। अतः ऐसा कहा जा सकता है कि इस व्यवस्था में मतभेद अधिक बिन नहीं चल सकता। ऐसा प्रबन्ध करना ही होता है कि मतभेद की स्थिति का अन्त हो जाए।

२. कार्यपालिका श्रीर विधान-मण्डल में दुराव नहीं रहता। कार्यपालिका के ही नेता विधान मण्डल के भी नेता होते हैं या ऐसा भी कह सकते हैं विधान-मण्डल के नेता ही कार्यपालिका के भी नेता होते हैं। इसके फलस्वरूप विधान-मण्डल में शासन सम्बन्धी काम तत्परता में होते हैं। कानून निर्माण सम्बन्धी जो भी प्रस्ताव कार्यपालिका विधान मण्डल के समक्ष रखती है वे सब प्रासानी से पास हो जाते हैं। चूंकि कार्यपालिका श्रीर विधान मण्डल का नेतृत्व एक ही व्यक्ति समूह के हाथों में रहता है इसलिए आपस में समन्वय रहता है।

३. संसदीय शासन व्यवस्था अधिक उत्तरदायी होती है। कार्यपालिका स्वेच्छाचारी होकर निरकुञ्ज शासन नहीं कर सकती। इंग्लैण्ड में यदि स्टुअर्ट काल का इतिहास देखें तो पता चलेगा कि स्वेच्छाचारी-शासन स्थापित करने की चेष्टा में एक सम्राट को तो अपनी जान से हाथ धोना पड़ा और दूसरे को गद्दी छोड़ कर भागना पड़ा। जनमत यदि सरकार के विरुद्ध हो जाए तो इसे प्राणानी से पदच्युत किया जा सकता है। चौथे आम चुनाव के बाद हरियाणा, पंजाब, त्रिहार, बंगाल, उड़ीसा, केरल, मद्रास में गैर कांग्रेसी सरकारें बनी थीं। केरल को छोड़कर जहाँ कि राष्ट्रपति शासन था, अन्य सभी राज्यों में पहले कांग्रेस की सरकारें थीं।

४. मन्त्री-मण्डल में परिवर्तन संभव है। जनमत के अनुसार मन्त्री-मण्डल में परिवर्तन बिना किसी दिक्कत के ही संभव है। मन्त्री-मण्डल का कोई निश्चित कार्यकाल है ही नहीं। यदि युद्ध आदि के कारण सर्वदलीय सरकार बनाने की आवश्यकता हो तो वह भी प्राणानी से हो सकता है। कार्यपालिका की सदस्यता में जितनी प्रासानी से इस व्यवस्था में परिवर्तन हो सकते हैं अन्य किसी व्यवस्था में नहीं।

संसदीय शासन व्यवस्था के दोष

१. इस व्यवस्था में सरकारों में स्थायित्व की कमी रहती है। स्थायित्व की

कमी उस समय और भी अधिक हो जाती है जब सदन में द्वि-दलीय प्रथा न होकर बहुदलीय प्रथा हो। डिगाल के पूर्व फ्रांस में सरकारें अत्यन्त ही अस्थायी हुआ करती थीं। सबसे दीर्घकालीन सरकार ४४ सप्ताह चली। चौथे आम चुनाव के बाद हरियाणा में कांग्रेस मन्त्रि-मण्डल को १०-१२ दिनों के भीतर ही त्यागपत्र दे देना पड़ा। पाकिस्तान के कांग्रेसी मन्त्रि-मण्डल को भी पद भार सभालने के कुछ ही दिनों के भीतर त्यागपत्र दे देना पड़ा।

२. इसका आधार राजनैतिक दलवन्दी की प्रथा है। अनेक बार शासन और राष्ट्र के हित की अपेक्षा कर सत्ताधारी राजनैतिक दल के हितों को प्रधानता दी जाती है। दलीय राजनीति के सारे दोष यहाँ पर भी आ जाते हैं। मन्त्रि-मण्डल एवं अन्य समितियों में नियुक्ति का आधार योग्यता न होकर दलगत भावना होती है। दूसरे दल के योग्य व्यक्तियों को भी केवल इस कारण महत्त्वपूर्ण समितियों और पदों पर नियुक्त नहीं किया जा सकता क्योंकि वे अन्य दल के हैं।

३ इस व्यवस्था में सबसे बड़ा दोष यह है कि यह अधिकार विभाजन के सिद्धान्त के विरुद्ध है। मन्त्रि-मण्डल विधान सभा के नेताओं की समिति है। ये ही विधान सभा का नेतृत्व करते हैं और इन्हीं के हाथों में कार्यपालिका का नेतृत्व भी है। यह इसी का फल है कि हमारे संविधान में जोकि २६ जनवरी, १९५० में लागू हुआ था, अब तक २८ बार संशोधन हो चुके हैं। जब कभी उच्च न्यायालय या सर्वोच्च न्यायालय ने ऐसा कोई निर्णय दिया जो सत्तारूढ़ दल को पसन्द न आया तो संविधान में संशोधन कर दिया गया। बहुत सारे मौलिक अधिकार जोकि संविधान में जनता को दिये गए वे संशोधन द्वारा छीन लिये गए। अधिकार विभाजन न होने के कारण जनता के अधिकारों की रक्षा का प्रश्न बड़ा ही गंभीर हो उठता है।

### अध्यक्षतात्मक सरकारें

अध्यक्षतात्मक सरकारें उन सरकारों को कहते हैं जहाँ वास्तविक एवं नामधारी कार्यपालिका अलग-अलग न होकर एक ही होती है। अमेरिका का राष्ट्रपति नामधारी एवं वास्तविक सत्ताधिकारी है। केवल राष्ट्रपति का पद होने से अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था ही ऐसा नहीं कहा जा सकता। भारत और फ्रांस दोनों में राष्ट्रपति का पद तो है पर अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली नहीं है। इन दोनों देशों में संसदात्मक शासन प्रणाली है।

अध्यक्षतात्मक शासन में कार्यपालक एक निश्चित अवधि के लिए चुना जाता है और पदावधि समाप्त होने तक अपने पद पर बना रहता है। विधान मण्डल में उसके द्वारा भेजे गये प्रस्ताव पास हो या न हो इससे उसकी पदावधि पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। अमेरिका में बहुधा राष्ट्रपति द्वारा भेजे गये प्रस्तावों में कांग्रेस परिवर्तन या फटोती कर देती है। इस पर बहुधा राष्ट्रपति त्यागपत्र नहीं दे देता। संसदात्मक शासन प्रणाली में जिस प्रकार कार्यपालिका जनता से निर्वाचित विधान सभा

सदन के प्रति उत्तरदायी होती है वैसे अर्धशासक शासन प्रणाली में नहीं होता। सदन के बहुमत से अर्धशासक शासन प्रणाली की सरकारों पर बहुत अधिक असर नहीं पड़ता है। अमेरिका में ऐसा कई बार हुआ है जबकि राष्ट्रपति एक दिन का था और कांग्रेस में विपक्षी दल का बहुमत था। वैसे तो अर्धशासक सरकारें भी विधान मण्डली द्वारा महाभियोग के अपराध में हटाई जा सकती हैं पर महाभियोग लगाने का तरीका इतना जटिल होता है कि इसका केवल सर्वधानिक महत्व ही रह जाता है।

अर्धशासक सरकारों के प्रमुख लक्षण

१. अर्धशासक सरकारों में केवल एक ही कार्यपाल होता है। जिस प्रकार का विभाजन नामधारी और वास्तविक कार्यपाल में समदात्मक सरकारों में होता है वैसे सरकार के इस प्ररूप में नहीं होता। अमेरिका में राष्ट्रपति औपचारिक कर्तव्य, यथा मवन का उद्घाटन एवं शिलान्यास भी करता है और साथ ही वास्तविक कार्यपाल के कर्तव्य, यथा देश के प्रशासनिक मामलों में निर्णय देना, दोनों पूरा करता है। सर्वधानिक स्थिति वैसी ही है जैसी वास्तविक। समदात्मक सरकारों में सर्वधानिक एवं वास्तविक स्थिति में जो अन्तर दृष्टिगोचर होता है वह अन्तर अर्धशासक सरकारों में नहीं होता।

२. अर्धशासक सरकारों में कार्यपाल की पदावधि संविधान द्वारा निश्चित होती है। उस अवधि के भीतर कार्यपाल को महाभियोग के अपराध को छोड़ कर अन्य किसी प्रकार से पदच्युत नहीं किया जा सकता। समदात्मक सरकारों से ये सरकारें अधिक स्थाई होती हैं। सदन में हार जाने या किसी प्रस्ताव के अस्वीकृत हो जाने पर इन्हे त्यागपत्र नहीं देना पड़ता। सिद्धान्तिक रूप से समदात्मक सरकारें जिस सुविधा पूर्वक अपने पद में हटाई जा सकती हैं अर्धशासक सरकारें उतनी सुविधापूर्वक अपने पद से नहीं हटाई जा सकती।

३. चूंकि अर्धशासक शासन प्रणाली में सदन में किसी सरकारी प्रस्ताव आदि के पराजय से सरकार की पदावधि पर कोई असर नहीं पड़ता इसलिए उन राज्यों के विधान मण्डली में दलीय अनुशासन उतना कठोर नहीं होता जितना कि समदात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में। समदात्मक शासन प्रणाली में मंत्रिमण्डल का अस्तित्व ही इस बात पर निर्भर करता है कि विधान मण्डल उसके सारे प्रस्तावों का समर्थन करता रहे। अतः दलीय अनुशासन कठोर होता है और पार्टियों के मंचेत्क परिपत्र की अवहेलना पार्टियाँ सहन नहीं कर सकती। अर्धशासक शासन प्रणाली वाले देशों में इसकी आवश्यकता ही नहीं होती। उन देशों में साधारणतः विधान मण्डल सदस्यों को समदात्मक विधान मण्डल के सदस्यों की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्रता रहती है। अमेरिका में सदन में किस सदस्य ने किस प्रकार वोट दिया यह प्रश्नकारी में छपता है क्योंकि वहाँ पर यह आवश्यक नहीं कि रिपब्लिकन सदस्य रिपब्लिकन राष्ट्रपति द्वारा भेजे गये प्रस्ताव का समर्थन करे। भारत और इंग्लैण्ड जैसे देशों

मे इसकी आवश्यकता इसलिए नहीं पडती क्योंकि प्राय सभी सदस्य अपने दल के सचेतक परिषद के अनुसार ही वोट देते है। यदि कोई सदस्य सचेतक परिषद के विरुद्ध वोट देता है तो समाचार पत्रो मे यह विरोध रूप मे प्रकाशित किया जाता है।

४. फाईनर ने लिखा है कि राष्ट्रपति एक अकेला कार्यपाल है। यद्यपि उसकी सहायता के लिए अनेक समितियां या संगठन होने हैं किन्तु वह उनकी राय लेने के लिए बाध्य नहीं है। उसकी कैबिनेट मे चाहे उसके विचार के समर्थन मे एक भी हाथ न उठे तो भी वह अपनी इच्छानुसार निर्णय ले सकता है। अमेरिका की कार्यपालिका मे ऐसी कोई भी शक्ति नहीं जो राष्ट्रपति को रोक सके। हा कुछ मामलो मे राष्ट्रपति को सीनेट की सहमति से काम करना होता है। जिनकी भी राजनैतिक नियुक्तियां होती है वे सभी सिनेट द्वारा अनुमोदन के लिए भेजी जाती हैं। युद्ध एवं शान्ति की घोषणा कांग्रेस ही कर सकती है। विदेशो मे भवि कांग्रेस की महमति से ही सम्भव है। इन स्थितियो मे भी बहुत कुछ राष्ट्रपति पर निर्भर करता है। आपातिक स्थिति मे राष्ट्रपति सैनिक कार्यवाही कर कांग्रेस को सूचना देता है। राष्ट्रपति सेना को पहले ही भेज कर ऐसी स्थिति उत्पन्न कर सकता है कि कांग्रेस के सामने युद्ध घोषित करने के सिवाय और कोई चारा ही न हो। विदेशो से सधि के स्थान पर कार्यवाही सम्भाले किये जा सकते हैं जिनके लिए सीनेट की सहमति आवश्यक नहीं है।

### राष्ट्रपति का स्थान

राष्ट्रपति प्रशासन का केन्द्र बिन्दु होता है। उसकी स्थिति ससदामक शासन के प्रधान मन्त्री से भिन्न है। प्रधान मन्त्री की तरह उसे अपने कैबिनेट के दरिष्ठ सदस्यो से विद्रोह का भय नहीं रहता। जहा तक शासन की नीतियो को कार्यान्वित करने का प्रश्न है राष्ट्रपति अधिक प्रभावशाली नेतृत्व प्रदान कर सकता है क्योंकि न तो प्रतिक्षण उसे अपने कैबिनेट के सदस्यो का मुँह जोहना पडता है और न यही चिन्ता करनी पडती है कि विधान-मंडल मे इसकी क्या प्रतिक्रिया होगी। कोई भी प्रधान-मन्त्री चाहे वह कितना ही शक्तिशाली क्यों न हो, इन दोनो बन्धनो से मुक्ति नहीं पा सकता।

विधान-मण्डल पर राष्ट्रपति का उतना प्रभाव नहीं होता जिनका कि प्रधान-मन्त्री का होता है। अमेरिका मे राष्ट्रपति यह दावे से कदापि नहीं कह सकता कि उसके द्वारा भेजे गये प्रस्ताव सदन को मान्य ही होंगे। राष्ट्रपति विलसन ने प्रथम विश्व युद्ध के बाद राष्ट्र संघ (League of Nations) के निर्माण मे अत्यधिक भाग लिया था। पर जब यह प्रस्ताव सिनेट के सम्मुख आया तो सिनेट ने अमेरिका की राष्ट्रसंघ की सदस्यता का विरोध किया। फलत अमेरिका राष्ट्रसंघ का सदस्य न हो सका। राष्ट्रपति द्वारा भेजे गये प्रस्तावो मे कांग्रेस मनमाना परिवर्तन कर देती है।

### अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली के गुण

१. इस शासन व्यवस्था में कार्यपालिका में स्थायित्व की भावना संसदात्मक शासन प्रणाली की सरकारों की अपेक्षा अधिक होती है। राष्ट्रपति एक निश्चित अवधि के लिए चुना जाता है। उसे महाभियोग के अपराध को छोड़कर अन्य किसी प्रकार से हटाया नहीं जा सकता। संसदात्मक सरकारों का भविष्य सर्वे ही कच्चे धागे में टंगा रहता है। १९६९ में ग्राम चुनावों के बाद हरियाणा और पाण्डीचेरी की कांग्रेसी सरकारों का विघटन इसलिए हो गया कि दल के कुछ सदस्य विरोधी दल से जा मिले। उत्तर प्रदेश में एक बड़ी ही आपातकाल स्थिति उत्पन्न हो गई जब लगभग ४० कांग्रेसी सदस्यों ने मुख्य मंत्री चन्द्रभानु गुप्ता की नीतियों के विरुद्ध एक सभा की और यह भय हुआ कि कहीं वे विरोधी दल से न जा मिलें। इस प्रकार की अनिश्चित स्थिति अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में नहीं आती है।

२. नीतियों के कार्यान्वित करने में भी अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली वाली सरकारों की अधिक स्वतन्त्रता रहती है। राष्ट्रपति अपने विवेकानुसार कार्य संचालन करने को स्वतन्त्र रहता है। उसे प्रश्नोत्तर काल ध्यानाकर्षण प्रस्ताव तथा अधिश्वास के प्रस्ताव का भय नहीं रहता। वह जनता के हित में जो उचित ममकना है वह करता है। प्रशासन के कार्यों में विधान-मण्डल का हस्तक्षेप कम होता है।

इसके विपरीत संसदात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में विधान-मण्डल कार्यपालिका के कामों में सर्वे ही हस्तक्षेप करता रहता है। मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य घाशकित रहता है कि कहीं उसके दिनों कार्य के विषय में विधान-मण्डल में कोई प्रश्न न पूछ लिया जाए। उन्हें ध्यानाकर्षण प्रस्ताव और अधिश्वास के प्रस्ताव का भय सर्वे ही बना रहता है। फल यह होता है कि वे अपने विवेक के अनुसार काम न करके इस प्रकार काम करते हैं जिसमें उन्हें ऐसी कोई दिक्कत सामने न आवे।

३. अध्यक्षात्मक शासन वाले देशों में कैबिनेट के सदस्य दलबन्दी और अपनी सत्ता बनाये रखने में इतना अधिक समय व्यय नहीं करते जितना कि संसदात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में किया जाता है। वहाँ तो यह प्रायः निश्चित-सा ही है कि जब तक उन्हें राष्ट्रपति का विश्वास प्राप्त है तब तक वे अपने पद पर रहेंगे। अतः वे अपना समय प्रशासन की समस्याओं में देते हैं। संसदात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में मन्त्री का सबसे पहला काम दलबन्दी द्वारा अपने को पद पर बनाये रखना है। शासन के सारे काम प्राथमिकता में इसके बाद ही आते हैं। कई बार प्रशासन के कामों की उपेक्षा की जाती है।

४. अध्यक्षात्मक शासन संकटकालीन स्थिति में अधिक लाभदायक सिद्ध होता है। जूँकि मारी कार्यपालिका की शक्तियाँ एक ही व्यक्ति के हाथ में केन्द्रित होती हैं। वह अपने जिम्मेवारी पर निर्णय ले सकता है। आपातकाल में कोई भी प्रधान मंत्री अपने गृहयोगियों के परामर्श के बिना शायद ही कोई कदम उठाने को तैयार हो। अतः संसदात्मक शासन प्रणाली में महत्त्वपूर्ण निर्णयों में देरी होती है।

### अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली के दोष

१. अध्यक्षीय शासन व्यवस्था में कार्यपालिका निरकुश हो सकती है। कार्यपालिका पर न तो कैबिनेट के सदस्यों का नियन्त्रण रहता है और न विधान-मण्डल का। कैबिनेट तो राष्ट्रपति के अधीनस्थ कर्मचारियों की सस्था होती है। अतः उसके द्वारा प्रभावकारी नियन्त्रण का प्रश्न ही नहीं उठता। विधान-मण्डल महाभियोग से ही उसे हटा सकता है। पर महाभियोग की प्रयोगविधि इतनी जटिल होती है कि आसानी से राष्ट्रपति को हटाया नहीं जा सकता।

२. कार्यपालिका और विधान-मण्डल में सदैव ही मतभेद बना रहता है। कार्यपालिका और विधान-मण्डल का जैसा परस्पर घनिष्ठ सम्बन्ध संसदात्मक शासन प्रणालियों में मिलता है वैसा यहाँ नहीं मिलता। यहाँ कार्यपालिका के सदस्य तो विधान-मण्डलों के सदस्य होते ही नहीं। विधान-मण्डल के अपने निज के नेता होते हैं। कार्यपालिका एवं विधान-मण्डल के नेता अलग-अलग क्षेत्रों में काम करते हैं। कार्यपालिका द्वारा भेजे गये प्रस्तावों को विधानमण्डल जैसा चाहे परिवर्तित कर देता है। विधान-मण्डल ऐसा अपनी सुविधानुसार करता है न कि प्रशासन की सुविधा की दृष्टि से। प्रशासन का दृष्टिकोण बताने वाला तो विधान-मण्डल में कोई होता ही नहीं है।

३. चूँकि कार्यपालिका और विधान मण्डल में मतभेद रहता है अतः प्रशासन के कामों में कठिनाईयाँ आती हैं। कार्यपालिका अपना प्रस्ताव अनुमोदन के लिए भेजती है परन्तु विधान-मण्डल उसे अस्वीकार कर देता है। धनराशि के लिए माँग जाती है। प्रशासन के लिए इसकी बड़ी आवश्यकता है, पर विधान मण्डल स्वीकृति नहीं देता। विधान-मण्डल प्रशासन की समस्याओं को बिना मनभे मनमाना नाम करता है जिससे प्रशासन को अनुविधा होती है।

४. किसी सीमा तक इस शासन व्यवस्था में उत्तरदायित्व का अभाव रहता है। चुनाव के बाद राष्ट्रपति प्रायः स्वतन्त्र-म ही होता है। जिस प्रकार का निरन्तर नियन्त्रण संसदीय शासन प्रणाली में पाया जाता है वैसा अध्यक्षीय शासन प्रणाली में नहीं है। दिन-प्रतिदिन के शासन में राष्ट्रपति पर कोई भी नियन्त्रण नहीं है। वह अपने विवेक के अनुसार कार्य करने को स्वतन्त्र होता है। उसे अपने पद के दुरुपयोग करने पर नेबल महाभियोग द्वारा हटाया जा सकता है।

### एकात्मक सरकारें

एकात्मक सरकारें वे सरकारें होती हैं जहाँ सारे देश की समस्त प्रशासनिक शक्तियाँ संविधान द्वारा एक ही केन्द्रस्थित सरकार को सौंप दी जाती हैं। इंग्लैंड, फ्रांस, और १९३५ के पहले भारत में एकात्मक सरकारें थीं। प्रान्तीय सरकारों के होने या न होने से एकात्मक सरकार की स्थिति पर कोई असर नहीं पड़ता। इंग्लैंड और फ्रांस में प्रान्तीय सरकारें नहीं हैं। भारत में १९३४ के पहले प्रान्तीय

सरकारें थी, पर ये सभी सरकारें एकात्मक सरकारें थीं। क्योंकि प्रान्तीय सरकारों की कोई सर्वैधानिक स्थिति न थी। वे केन्द्रीय सरकार के द्वारा बनाई गई थीं। उनकी जो भी शक्तियाँ थीं वह केन्द्रीय सरकार द्वारा दी गई थी। केन्द्रीय सरकार इच्छानुसार इन शक्तियों में परिवर्तन कर सकती थी, इन्हें वापस ले सकती थी, या नई शक्तियाँ दे सकती थी संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि प्रान्तीय सरकारें केन्द्रीय सरकार के अभिकर्ता (एजेंट) के रूप में काम करती थी। यदि प्रान्तीय सरकारें अभिकर्ता के रूप में ही काम करें और उनके निज के कोई सर्वैधानिक अधिकार न हों तो ये एकात्मक सरकारें ही होंगी। अतः ऐसा कहा जा सकता है कि एकात्मक सरकारें दो प्रकार की हो सकती हैं। पहली श्रेणी में वंसी एकात्मक सरकारें आती हैं जहाँ प्रान्तीय सरकारें न हों जैसे इंग्लैंड, फ्रांस आदि। दूसरी श्रेणी में वंसी एकात्मक सरकारें आती हैं जहाँ कि प्रान्तीय सरकारें हों—जैसे १९३५ के पहले का भारत।

### एकात्मक सरकारों के गुण

१. एकात्मक सरकारें शक्तिशाली सरकारें होती हैं। वहाँ शक्ति के विभाजन का तो प्रश्न उठना ही नहीं। चाहे केन्द्रीय सरकार की बेल-रेल में काम हो, अथवा प्रान्तीय सरकारों द्वारा काम हो, नियन्त्रण की सारी शक्ति केन्द्रीय सरकार में ही निहित होती है। सत्ता केन्द्रीय सरकार में निहित होने के कारण सरकार का काम सुचारु रूप से चलता है।

२. एकात्मक सरकारों में प्रान्तीय एवं राजकीय सरकारों में शक्ति के विभाजन को लेकर कोई झगडा नहीं रहता। संघीय सरकारों में बहुत सारा समय इसी अधिकार सीमा के निर्धारण में बीत जाता है। पंडित नेहरू के बाद अनेक राज्यों के मुख्य मंत्रियों ने राज्य सरकारों के लिए अधिक शक्तियों की माँग की है। कई बार मत्स्वपूर्ण निर्णय इसलिए नहीं लिए जा सकते क्योंकि यही निर्णय लेना कठिन हो जाता है कि यह किसका का काम है।

३. उन स्थानों पर जहाँ प्रशासन में एकरूपता लाने का प्रश्न हो एकात्मक सरकारें अधिक कार्यकुशल होती हैं। ऐसा इस कारण होता है कि तारी सत्ता एक ही केन्द्र में निहित होने के कारण नियन्त्रण में एकरूपता आती है। सारे देश में एक ही कानून, एक ही प्रकार के नियन्त्रण में कार्यान्वित कराया जाता है। यदि प्रान्तीय सरकारों द्वारा भी कानून कार्यान्वित हो रहे हों तो ये सरकारें केन्द्रीय सरकार के आदेशों की अवहेलना नहीं कर सकती क्योंकि प्रान्तीय सरकारों के निज के अधिकार तो होने ही नहीं हैं।

४. एकात्मक सरकारों में खर्च कम होता है। यदि भारत में एकात्मक शासन होना तो राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों के राज्यपालों, उपराज्यपालों, मन्त्रिमण्डलों, विधान सभाओं और विधान परिषदों, एवं राज्य सचिवालयों पर

व्यय होने वाली धनराशि बच सकती थी । एकात्मक सरकार न होने की दशा में देश में अनेक सरकारें होती हैं । अमेरिका में इस समय ५२ सरकारें ( १ संघीय सरकार, ५१ राज्य सरकारें ) हैं । भारत में इस समय १६ राज्य एवं १० केन्द्र शासित प्रदेश हैं । और इन सब की अलग-अलग सरकारें हैं । इतनी सरकारों के होने से काफी धनराशि का व्यय हो जाता है ।

५ एकात्मक सरकारों में निर्णय शीघ्रता पूर्वक होते हैं । एकात्मक सरकारों में सारी शक्ति निहित होती है । उनके हाथ में निर्णय लेने एवं निर्णय को कार्यान्वित करने की शक्तियाँ होती हैं । उन्हें यह भय नहीं रहता कि उनका कोई निर्णय कहीं राज्यों की अधिकार सीमा का उल्लंघन न करे । अतः संघीय राज्यों में महत्त्वपूर्ण निर्णयों के पहले कई बार राज्यों के मुख्य मन्त्रियों एवं सम्बन्धित मन्त्रियों में विचारविमर्श की आवश्यकता पड़ती है । इस प्रकार के विचार विमर्श में कई बार काफी समय लग जाता है और, फलतः निर्णय लेने में देरी हो जाती है । चूँकि एकात्मक सरकारों में यह सब नहीं करना पड़ता अतः यहाँ निर्णय जल्दी लिए जा सकते हैं ।

### एकात्मक सरकारों के दोष

१ एकात्मक शासन व्यवस्था छोटे देशों के लिए तो ठीक हो सकती है, पर बड़े देशों में इससे काम नहीं चल सकता । भारत और अमेरिका जैसे विशाल देशों में एकात्मक शासन-व्यवस्था शायद उपयुक्त न हो । भारत के विभिन्न भागों की अपनी निज की समस्याएँ हैं । एकात्मक सरकारें इन समस्याओं को नहीं सुलभ कर सकती । स्थानीय समस्याओं को सुलभाने के लिए तो सघात्मक प्रशासनिक व्यवस्था अधिक उपयुक्त होती है ।

२. एकात्मक शासन व्यवस्था में दूसरा भय यह होता है कि केन्द्रीय सरकार स्वेच्छाचारी न हो जाय । सभी प्रशासनिक सत्ता एक ही केन्द्र में निहित होती है । संघीय शासन व्यवस्था में राज्य और संघ सरकारों में दोनों की ही एक दूसरे का भय बना रहता है । अतः दोनों ही ओर से यह चेष्टा की जाती है कि अधिकार सीमा का अतिक्रमण न हो । एकात्मक शासन व्यवस्था में सारी सत्ता या एक ही केन्द्र में होना, जनता के प्रजातन्त्रीय अधिकारों के हित में नहीं है ।

३ एकात्मक शासन व्यवस्था में नौकरशाही का प्रभाव बढ़ जाता है । संघीय व्यवस्था में राज्य स्तर पर भी जनता द्वारा चुने हुए नेता विधान मण्डल और राज्य मन्त्रिमण्डल में होते हैं जो नौकरशाही पर नियन्त्रण रखते हैं । एकात्मक व्यवस्था में ऐसा नहीं होता, अतः नौकरशाही का प्रभाव बढ़ता है ।

४. एकात्मक शासन व्यवस्था में प्रशासन का सारा कार्य केन्द्र द्वारा निर्देशित



होता है। राज्य स्तर पर तो प्रशासनिक निर्णय होते ही नहीं। अतः सार्वजनिक कार्यों में जनता की अरुचि होने लगती है। प्रशासनिक निर्णय लेने वाली संस्थाएँ और व्यक्ति जनता से बहुत दूर हो जाते हैं। स्थानीय मन्त्रिमण्डल और विधानसभा के प्रति जो सम्बन्ध-भावना होती है वह केन्द्रीय सरकार के प्रति नहीं होती। स्वायत्तता का भी अभाव होना है। मारे महत्वपूर्ण फैसले केन्द्र की राजधानी में ही होते हैं।

५. एकात्मक शासन व्यवस्था में केन्द्रीय सरकार की प्रशासनिक जिम्मेदारियाँ बहुत अधिक बढ़ जाती हैं। जो कार्य सघीय शासन व्यवस्था में केन्द्र और अनेक राज्य सरकारें मिल कर करती हैं वही कार्य एकात्मक व्यवस्था में केवल एक केन्द्रीय सरकार की जिम्मेवारी पर छोड़ दिए जाते हैं। आज के युग में जब हम लोक-कल्याणकारी राज्य की ओर बढ़ रहे हैं तो शायद एकात्मक शासन व्यवस्था उचित न हो। राज्य प्रतिदिन नये-नये काम अपने ऊपर ले रहा है। नये उत्तरदायित्व उत्पन्न हो रहे हैं। बढ़ते हुए कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों को केवल एक ही केन्द्रीय सरकार के कंधों पर छोड़ देना शायद उचित न हो।

६. एकात्मक सरकारें सघीय सरकारों से कम प्रजातान्त्रिक होती हैं। एकात्मक सरकारों में जनता के प्रतिनिधियों द्वारा निर्णय एवं नियन्त्रण की व्यवस्था केवल केन्द्र पर ही होती है। जबकि सघीय सरकारों में यह व्यवस्था राज्य स्तर पर भी होती है।

### सघात्मक सरकारें

सघात्मक सरकारें बड़े देशों में मिलती हैं। भारत, अमेरिका, रूस, कॅनेडा, आस्ट्रेलिया आदि देशों में सघात्मक सरकारें हैं। सघात्मक सरकारों वाले देशों में एक तो केन्द्रीय सरकार होती है और अन्य उनकी राज्य सरकारें होती हैं। जैसे भारत में १६ तो राज्य सरकारें हैं और १ केन्द्रीय सरकार है। अमेरिका में ५१ राज्य सरकारें हैं और १ सघीय सरकार है।

सघात्मक सरकारों वाले देशों में एक ही राज्य सीमा में दो सरकारें शासन करती हैं। जैसे उदाहरण के लिए राजस्थान का राज्य लें। यहाँ दो सरकारों द्वारा एक साथ ही शासन चलाया जा रहा है। कुछ प्रशासनिक जिम्मेदारियाँ केन्द्र सरकार की हैं तो कुछ राज्य सरकार की। यदि जैसलमेर की सीमा पर विदेशी सेना हमला कर दे तो उसका निराकरण करना केन्द्रीय सरकार की जिम्मेवारी है। राज्य में रेल एवं डाक-तार व्यवस्था, उत्पादन शुल्क तथा सीमा शुल्क आदि केन्द्रीय सरकार के काम हैं। राज्य में शान्ति बनाये रखना, शिक्षा व्यवस्था, भूमिकर, जेल प्रशासन आदि राज्य सरकार के वर्तव्य हैं। अतः यह कहा जा सकता है कि सघीय शासन व्यवस्था दोहरी प्रशासनिक व्यवस्था होती है — केन्द्रीय प्रशासनिक व्यवस्था एवं राजकीय प्रशासनिक व्यवस्था। दोनों में ही कार्यपालिकाएँ विधान

मण्डल और न्यायपालिकाएं होती हैं। दोनों अपने-अपने क्षेत्र में शासन करते हैं।

चूँकि एक ही राज्य सीमा में दो सरकारें काम करती हैं इसलिए यह आवश्यक हो जाता है कि प्रशासन के विषयों का सविधान द्वारा बटवारा कर दिया जाय ताकि केन्द्रीय और राज्य सरकारों में विवाद न हो। यदि सघीय शासन वाले देशों को देखें तो कई प्रकार की विभाजन प्रणालियाँ मिलती हैं। अमेरिका में केन्द्रीय सरकार को कुछ निश्चित शक्तियाँ दे दी गई हैं और प्रशासन के शेष विषयों पर राज्य सरकारों का अधिकार है। भारत में सविधान में तीन सूचियों की व्यवस्था है:—

- (अ) केन्द्र सूची में वे प्रशासनिक विषय हैं, जिनके लिए केन्द्र सरकार उत्तरदायी है जैसे रक्षा, विदेशों से सम्बन्ध, डाक, तार एवं टेलीफोन व्यवस्था, रेल इत्यादि।
- (ब) राज्य सूची में वे प्रशासनिक विषय हैं जिनके लिए राज्य सरकारें उत्तरदायी हैं जैसे शान्ति व्यवस्था, जेल प्रशासन, भूमिकर, समाज-कल्याण, सहकारिता, शिक्षा आदि।
- (स) समवर्ती सूची में वे विषय हैं जिन पर केन्द्रीय एवं राज्य सरकार दोनों ही का अधिकार है जैसे दण्डविधान, शादी-विवाह सम्बन्धित नियम आदि। समवर्ती सूची के किसी विषय पर यदि केन्द्र सरकार और राज्य सरकार दोनों ही नियम बनावें और उन दोनों के नियमों में असंगति हो, तो असंगति की सीमा तक राज्य सरकार द्वारा बनाया गया कानून रद्द माना जाता है, चाहे केन्द्रीय सरकार द्वारा बनाया गया कानून बाद में ही क्यों न बनाया गया हो। हमारे सविधान में अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को दे दी गई हैं।

सघ का निर्माण दो प्रकार से हो सकता है—

१. छोटे-छोटे राज्यों को मिला कर जब समुपन राष्ट्र अमेरिका का निर्माण हुआ तो यह १३ छोटे-छोटे राज्यों को मिलाकर बना था। ऐसे देशों में सघीय शासन व्यवस्था प्रायः कम शक्तिशाली होती है। इसका कारण यह है कि सघीय शासन व्यवस्था के लागू होने के पहले ये सभी राज्य स्वतन्त्र थे। अतः वे केन्द्र को कम से कम शक्ति देना चाहते थे। अब भी वे अपने ही हाथों में अधिवाधिक शक्ति रखने की चेष्टा करते हैं।

२. एक बड़े देश को सघ बनाने के लिए छोटे-छोटे राज्यों में बाट दिया जाय। या किसी एकात्मक सरकार के नीचे काम कर रही प्रान्तीय सरकारों को सविधान द्वारा शक्ति दे दी जाय। भारत में सघीय व्यवस्था लागू करने के लिए सन् १९३४ में ऐसा ही किया गया। १९३५ के पहले भारत एकात्मक शासन व्यवस्था वाला देश था। सघात्मक शासन व्यवस्था लागू करने के लिए प्रान्तीय सरकारों को १९३५ के भारत सरकार अधिनियम द्वारा सर्वधानिक शक्ति प्रदान की गई। ऐसे

सधीय शासन प्रायः शक्तिशाली होते हैं क्योंकि नई व्यवस्था के लागू होने के तुरन्त ही पहले सारी प्रशासनिक सत्ता केन्द्र में निहित होती है। केन्द्र कम से कम सत्ता हस्ता-न्तरित करना चाहता है। प्रान्तीय सरकारों में इतनी शक्ति भी नहीं होती कि वे अधिक सत्ता प्राप्त के लिए लड़-झगड़ सकें।

सधीय सरकारों के मुत्तारु रूप से काम कर सकने के लिए निम्नलिखित आवश्यकताएँ हैं :—

१. लिखित सविधान—लिखित सविधान की आवश्यकता इसलिए पड़ती है जिससे कि केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच अधिकार विभाजन में कोई भ्रम न रह जाए। लिखित सविधान में भ्रम का प्रश्न उठ ही नहीं सकता। एकात्मक सरकार में चूँकि अधिकार विभाजन का प्रश्न नहीं होता, इस कारण वहाँ पर अलिखित सविधान से भी काम चल सकता है।

२. अधिकार विभाजन—चूँकि दो सरकारें सध के हर राज्य में काम कर रही हैं इसलिए यह जरूरी है कि उनमें आपस में अधिकारों का विभाजन हो जाए। यदि ऐसा न हो तो कुछ काम तो शायद किये ही न जाएँ क्योंकि दोनों ही सरकारें इसी भ्रम में रह सकती हैं कि दूसरी सरकार यह काम करेगी। इसी प्रकार, कुछ काम दोनों सरकारें कर सकती हैं। जब दो सरकारें एक ही भौगोलिक सीमा में काम कर रही हैं तो यह बताना बड़ा ही आवश्यक होगा कि किसकी अधिकार सीमा कहाँ तक आती है।

३. दुष्परिवर्तनशील संविधान—सधीय सरकार की तीसरी आवश्यकता दुष्परिवर्तनशील सविधान की है। इसकी आवश्यकता इसलिए होती है जिससे कि राज्यों और केन्द्र सरकारों की अधिकार सीमाओं में मनमाना परिवर्तन न किया जा सके। यदि सविधान में सशोधन आसानी से हो तो जिस किसी सत्ता के हाथ में यह शक्ति होगी वह उसका उपयोग करके राज्य और केन्द्र सरकारों के अधिकारों में मनमाना परिवर्तन कर देगी। इससे सरकारों के स्थायित्व में कमी आयेगी।

४. स्वतंत्र न्यायपालिका—स्वतंत्र न्यायपालिका की आवश्यकता इसलिए होती है कि यदि लिखित सविधान की धाराओं के अर्थ के सम्बन्ध में केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच कोई विवाद उठ खड़ा हो तो उसका अधिकृत अर्थ निर्दिष्टन न्यायपालिका द्वारा करवाया जा सके। यदि न्यायपालिका न हो तो अर्थ-निर्णय कौन करेगा? स्वतंत्र न्यायपालिका इसलिए आवश्यक होती है कि उस पर सरकारी प्रभाव डालकर शक्तिशाली दल अपने पक्ष में अर्थ-निर्दिष्टन न करवा सके।

एकात्मक और संघात्मक सरकारों में भेद

एकात्मक और संघात्मक सरकारों के भेद निम्न प्रकार से बताये जा सकते हैं :

एकात्मक सरकारें

संघात्मक सरकारें

१. अधिकारों का केन्द्रीयकरण

१. अधिकारों का बँटवारा।

- |   |  |
|---|--|
| २. प्रान्तीय सरकारों को केन्द्र ही अधिकार देता है ।         | २. राज्यों की सरकारों को संविधान द्वारा अधिकार मिलते हैं । |
| ३. इनका संविधान परिवर्तनशील या दुष्परिवर्तनशील हो सकता है । | ३. इनका संविधान दुष्परिवर्तनशील होता है ।                  |
| ४. ये सरकारें शक्तिशाली होती हैं ।                          | ४. ये सरकारें एकात्मक सरकार जैसी शक्तिशाली नहीं होती ।     |
| ५. इनमें प्रशासकीय एकरूपता होती है ।                        | ५. इनमें प्रशासकीय विभिन्नता होती है ।                     |
| ६. इनमें प्रशासकीय व्यय कम होता है ।                        | ६. इनमें प्रशासकीय व्यय अधिक होता है ।                     |
| ७. इनमें प्रशासकीय निर्णय जल्दी होते हैं ।                  | ७. इनमें प्रशासकीय निर्णय होने में देरी लगती है ।          |
| ८. स्वतंत्र न्यायपालिका आवश्यक नहीं है ।                    | ८. स्वतंत्र न्यायपालिका आवश्यक है ।                        |

### सघातमक सरकारों के गुण

१. सघातमक शासन व्यवस्था बड़े देशों के लिए अधिक उपयुक्त होती है । बड़े देश के विभिन्न भागों की अपनी निजी समस्याएँ होती हैं । ऐसे देशों में सघीय शासन व्यवस्था बड़ी उपयोगी होती है । केन्द्रीय सरकार तो उन समस्याओं को सभालती है जो सारे राष्ट्र के महत्त्व की हैं । राज्य की सरकारें स्थानीय एवं राजकीय महत्त्व के मामलों को अपने हाथ में लेती हैं ।

२. आज हम लोक-कल्याणकारी राज्य के युग में रह रहे हैं । अब राज्य के कार्यों में बहुत अधिक वृद्धि हो गई है । बड़े हुए कार्यों को, एक बड़े देश में, एक ही सरकार के हाथ में छोड़ देना उचित नहीं । एक ही सरकार शायद इतनी सभी समस्याओं को मुजभा भी न सके । इसलिए भी सघातमक शासन व्यवस्था की आवश्यकता अनुभव होती है ।

३. सघातमक सरकारों में कार्य विभाजन होता है । कार्य विभाजन के कारण प्रशासकीय दक्षता में वृद्धि होती है । कुछ काम केन्द्रीय सरकार अनेक वर्षों तक करते रहने के बाद उसमें दक्षता प्राप्त कर लेती है । यही बात राज्य सरकारों के बारे में भी सही है ।

४. सघातमक शासन प्रणाली वाले देशों में स्थानीय स्वराज्य एवं राष्ट्रीय एकता का बड़ा ही सुन्दर सम्मिश्रण देखने को मिलता है । स्थानीय महत्त्व के प्रशासनिक विषय राज्य सरकारों के हाथ में दे दिए जाते हैं और राष्ट्रीय महत्त्व के विषय केन्द्र सरकार के हाथों में । ऐसा हो सकता है कि पास ही पास स्थित कुछ देश आपस में सहयोग कर विकास एवं उधा के कार्यक्रम निश्चिन करना चाहे पर पूर्णतया एकता न चाहे । ऐसी अवस्था में सघातमक शासन व्यवस्था बड़ी उपयोगी होती है ।

५. सघातमक शासन प्रणाली में स्थानीय महत्त्व के विषयों पर राज्य सरकारों का नियंत्रण रहता है । स्थानीय सरकार की विधानमंडल में जनता के चुने हुए

प्रतिनिधि होते हैं। जनता राज्य सरकारों को अपना समझती है। केन्द्रीय सरकार उनसे बहुत दूर हो जाती है। एक राजस्थानी राजस्थान सरकार को भारत सरकार की अपेक्षा अपने अधिक निकट पाता है। कारण स्पष्ट है। राजस्थान सरकार में उसके जान-पहचान परिचय वाले लोग भारत सरकार की अपेक्षा अधिक हैं। परिचय के कारण अपनत्व की भावना आती है।

६. सघातक सरकारों से कुछ आर्थिक लाभ भी होते हैं। यदि सघातक सरकार न होती तो भारत के सभी १६ राज्य स्वतंत्र रूप में विदेशों से सम्बन्ध स्थापित करते। सभी राज्य अलग-अलग अपने राजदूत और दूतावासों का प्रबंध करते। १६ राजदूत और दूतावासों के स्थान पर अब एक राजदूत और एक दूतावास ही सारा काम कर लेते हैं।

७ सघातक शासन प्रणाली में केन्द्र सरकार कभी भी निरनुभूत नहीं हो सकती। केन्द्र सरकारों पर राज्य सरकारों का प्रभाव सर्वत्र ही रहता है। कोई भी ऐसी नीति जिसमें राज्य सरकारों का हित निहित हो, कार्यान्वित करने के पहले सरकार यह ध्वज्य सोचेगी कि राज्यों पर इसकी क्या प्रतिक्रिया होगी। भारत में राष्ट्रपति एवं प्रधानमंत्री के चुनाव में राज्यों के मुख्यमंत्रियों काफी महत्वपूर्ण प्रभाव डालते हैं। यदि राज्यों के मुख्यमंत्री चेष्टा करे तो अपने दल के सदस्यों से अपनी इच्छानुसार दल की सरकारी नीति के विरुद्ध वोट उलवा सकने हैं।

सघातक सरकारों के दोष

१. केन्द्र और राज्य सरकारों में सदैव ही गतिरोध बना रहता है। यह गतिरोध कई प्रकार के कारणों से हो सकता है। राज्य और केन्द्र सरकारें आपस में कार्यक्षेत्र को लेकर विवाद खड़े कर सकती हैं कि अमुक कार्य केन्द्र की अधिकार सीमा के भीतर है या राज्यों की अधिकार सीमा में। गतिरोध का दूसरा कारण राज्यों एवं केन्द्र में विभिन्न दलों की सरकारें होना हो सकता है। चौथे आम चुनाव के बाद भारत में उड़ीसा, बंगाल, बिहार, उत्तर प्रदेश, पंजाब, हरियाणा, मद्रास, केरल और पाण्डीचेरी में गंद नाशेरी दलों के गवर्नमण्डल बने थे। केन्द्र में कांग्रेसी सरकार थी।

२. भारत जैसे देश में एक और भी प्रशासनिक समस्या आती है। भारत में आयकर, सीमा एवं उत्पत्ति शुल्क, रक्षा, डाक तथा रेल को छोड़ कर अन्य विभागों में निज की कार्य पद्धति व संचालन नहीं है। भारत सरकार शिक्षा, सहायिता, सामुदायिक विकास योजना, पंचायती राज, स्वास्थ्य आदि के मामलों में राज्य सरकारों को परामर्श देती है। जब एक ही दल की सरकारें राज्यों एवं केन्द्रों में हो तो इस प्रकार से दिये गये परामर्श अधिक प्रभावशाली होते हैं। जब केन्द्र और राज्यों में विभिन्न दलों की सरकारें हो तो इस प्रकार का केन्द्र द्वारा दिया गया परामर्श वित्तना प्रभावकारी होगा यह निश्चयात्मक रूप से नहीं कहा जा सकता।

३. सघातक सरकारों में उच्च प्रान्तीय भावनाओं को प्रोत्साहन मिलता है।

कई बार तो राज्य सरकारें अपने स्वार्थलाभ के लिए इस प्रकार की भावनाओं को प्रोत्साहित करती है। अभी चौथे आम चुनाव से कुछ ही पहले ग्रान्ध्र में इम्पात सयन्ध्र की स्थापना के पक्ष में जो प्रदर्शन एवं उपवास आदि एक कांग्रेसी नेता द्वारा किये गए उसमें राज्य सरकार का सहयोग कहा जा सकता है। राज्यों की सीमा निर्धारण को लेकर उत्पन्न हुए वाद-निवादों में राज्य सरकारों का रबैया पक्षपातपूर्ण कहा जा सकता है।

४. भ्रान्तरिक शासन कमजोर हो जाता है। इस व्यवस्था में दोहरी कानून व्यवस्था एवं दोहरी राजभक्ति होती है। यदि राज्य सरकार और केन्द्र सरकार में मतभेद हो तो नागरिक के लिए समस्या हो जाती है कि वह किसका समर्थन करे।

५. सघीय शासन एक राष्ट्र की भावना में भी बाधक होता है। अभी हाल में ही एक अमेरिकी विद्वान ने कहा कि वह अनेक बार भारत आ चुके हैं, पर अभी तक ऐसा कोई व्यक्ति भारत में नहीं मिला जिसने यह कहा हो कि वह भारतीय है। सबने ही अपना परिचय बंगाली, बिहारी, उडिया, राजस्थानी कह कर ही दिया है। भाषा सम्बन्धी दंगे, और नये राज्य आदि के निर्माण में जिस प्रकार की भावना का परिचय दिया गया है, वह एक राष्ट्रियता की भावना का शायद ही प्रतीक हो।

६. सघीय शासन व्यवस्था में व्यय अधिक होता है। भारत में १९ राज्यों के लिए १९ विधान सभाएँ (कुछ में विधान परिषदे भी) हैं, मंत्रिमण्डल हैं। यदि एकात्मक शासन होता तो इनके मंत्रिमण्डलों एवं विधान सभाओं की कदापि आवश्यकता न होती।

७. भारत जैसे सघीय सरकार वाले देशों में प्रशासकीय दृष्टि में एक और अमुविधा होती है। रेल सघीय विषय है, पर रेलवे की सम्पत्ति की रक्षा का भार राज्य सरकारों पर है। केन्द्रीय कानूनों को भंग करने वाले मुकदमों की सुनवाई राजकीय प्रदालतों में ही होती है। यदि राज्य सरकारों की ओर से पूरा सहयोग न हो तो सघीय शासन व्यवस्था में काफी बाधाएँ हो सकती हैं।

विशेष अध्ययन के लिए

- |                 |   |  |
|-----------------|---|--|
| १. आर्शीवादन    | : | पोलिटिकल थ्योरी                            |
| २. फाइनर        | : | थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस ऑफ मॉडर्न गवर्नमेंट  |
| ३. इकबाल नारायण | : | राजनीति शास्त्र के मूल सिद्धान्त प्रथम भाग |
| ४. लीकॉक        | : | दी निमिट्रेशन्स ऑफ केडरल गवर्नमेंट्स       |

## संगठन

संगठन एक अत्यन्त ही प्राचीन प्रक्रिया है। जिसके अभाव में मानव-समाज की बल्पना करना कठिन है। व्यक्तिगत रूप में कोई कार्य कठिन प्रतीत होता हो उसे संगठन से यासानी से हल किया जा सकता है। संगठन के बिना समुदाय अपने उद्देश्य की प्राप्ति नहीं कर सकता। प्रागैतिहासिक काल में जब व्यक्ति इकट्ठे होकर शिकार करने जाते थे, उनका एक संगठन रहा होगा। जब दो या दो से अधिक व्यक्ति एक ही उद्देश्य की प्राप्ति के लिए काम करते हैं तो उन लोगों का एक संगठन ही जाता है। संगठन उस ढाँचे को कहते हैं जोकि कोई भी समस्या अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए बनाती है। संगठन वस्तुतः विभिन्न अधिकारियों के बीच कार्य विभाजन का नाम है। अतः संगठन के लिए निम्नलिखित दो बातों का होना आवश्यक है :—

१. किसी उद्देश्य की प्राप्ति —
२. एक से अधिक व्यक्तियों का होना

सबसे पहला संगठन शायद उस समय बना होगा जबकि दो व्यक्तियों ने किसी पत्थर के टुकड़े को सरकाने के लिए एक साथ मिल कर प्रयत्न करने का निश्चय किया। दो व्यक्तियों में आपस में कार्य विभाजन कैसे हो और उनके प्रयत्नों में समन्वय किस प्रकार हो, यही संगठन का उद्देश्य है।

संगठन सर्वव्यापी है। आप जहाँ कहीं जायें वही आपको संगठन मिलेगा। आज शायद ही ऐसा कोई काम हो जो एक व्यक्ति अकेला कर रहा हो। सरकारी और गैर-सरकारी दोनों प्रकार की संस्थाओं में संगठन पाया जाता है। बैंक, पोस्ट ऑफिस, राजकीय दफ्तर, प्रयोगशालाएँ, स्कूल, कालेज, दूकान हर जहाँ आपको संगठन मिलेगा। यह भ्रमण बात है कि कहीं पर संगठन अत्यन्त ही साधारण हो—जैसेकि, किसी दूकान का मालिक एक लडके की सहायता से दूकान चला रहा हो। दूसरी ओर, एक ऐसी फैक्ट्री मिलेगी जहाँ पर १०,००० मजदूर काम करते हैं और वहाँ संगठन की समस्या जटिल है। छोटे संगठनों की समस्या बड़े संगठनों से भिन्न है। पर संगठन सब एक से है। सबका उद्देश्य है अपने निर्धारित लक्ष्य की पूर्ति करना। सबके सामने यही समस्या है कि किस प्रकार व्यक्तिगत प्रयत्नों को समन्वित करके उद्देश्य पूर्ति की ओर आगे बढ़ा जाय।

संगठन का जन्म इसलिए होगा है कि किसी उद्देश्य की प्राप्ति करनी है। सरकार राजनिग की व्यवस्था के लिए संगठन बनाती है। यदि सरकार यह आवश्यक

समझनी है कि देश के सीमावर्ती भागों में दुश्मन के झूठे प्रचार वा खण्डन करना है तो उसके लिए वह एक संगठन बना देती है। यदि किसी विश्वविद्यालय के छात्र हड़ताल करना चाहते हैं तो उसके लिए भी संगठन बनाना आवश्यक होता है। युद्ध-काल में चूँकि अनेक नये काम प्रारम्भ करने होते हैं इसलिए अनेक नये विभाग खोले जाते हैं। इस प्रकार समय बीतने के साथ कुछ संगठन नष्ट भी हो जाते हैं। विद्यार्थियों की हड़ताल समाप्त होने ही सर्वप्रथम ममिति भंग कर दी जाती है। राशनिंग की व्यवस्था समाप्त होने पर राशनिंग-विभाग के संगठन का अंत हो जाता है। द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान में सरकार ने हवाई आक्रमण सुरक्षा विभाग बनवाया था। युद्ध की समाप्ति पर यह संगठन समाप्त कर दिया गया। संगठन इसलिए समाप्त हो जाते हैं कि उद्देश्य प्राप्ति हो जाने के पश्चात् उनकी कोई उपयोगिता नहीं रह जाती। कुछ सरकारी संगठन तो ऐसे होते हैं जिनके बन्द होने का प्रश्न ही नहीं उठता जैसे शिक्षा विभाग, डाकतार वा विभाग, पुलिस, वैदेशिक विभाग। कुछ अन्य संगठन ऐसे होने हैं जो उद्देश्य प्राप्ति के बाद बन्द कर दिये जाते हैं, जैसे राशनिंग, बाढ़-पीड़ितों की सहायता, बांध-निर्माण आदि, ऐसे संगठनों के लिए उद्देश्य प्राप्ति के बाद कोई काम रह ही नहीं जाता।

किसी भी प्रशासकीय इकाई की सफलता के लिए संगठन की बड़ी आवश्यकता होती है। इसके बिना प्रशासकीय इकाई अपने उद्देश्य की प्राप्ति नहीं कर सकती। उद्देश्य चाहे छोटा हो या बड़ा—यदि वह एक आदमी के कर सकने योग्य नहीं है तो संगठन जरूरी है। चूँकि आज के औद्योगिक युग में इकाइयाँ बड़ी होती हैं अतः संगठन भी जटिलतर होते जा रहे हैं।

### श्रीपचारिक एवं अश्रीपचारिक संगठन

श्रीपचारिक संगठन उस संगठन को कहते हैं जोकि कातून अथवा सत्ता प्राप्त अधिकारी द्वारा अधिकृत, अधिकारी अधीनस्थ सम्बन्ध पर आधारित हो। यह वह आदर्श वस्तुस्थिति है जोकि प्रबन्धक वर्ग स्थापित करना चाहता है। इसका आधार सत्ता होता है। जब कभी किंगी संगठन वा संगठन-चाट बनाया जाता है तो यह श्रीपचारिक संगठन का ही चाट होता है।

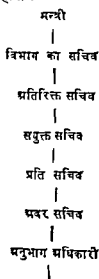
इस प्रकार का श्रीपचारिक संगठन वास्तविक सम्बन्धों पर ध्यान नहीं देता। यह तो कार्यकुशलता और कार्यालय की आवश्यकता के अनुसार बनाया जाता है। पर यदि वास्तविक सम्बन्धों को देखा जाय तो पता चलेगा कि वास्तविक सम्बन्ध संगठन चाट में दिखाये गये सम्बन्धों से भिन्न हैं। वास्तविक सम्बन्धों को संगठन-चाट में दिखाया जाना संभव नहीं क्योंकि ये अधिकृत सम्बन्ध तो होते ही नहीं। कई बार तो प्रबन्धक वर्ग को शायद यह पता भी न हो कि वास्तविक सम्बन्ध क्या हैं? इन वास्तविक सम्बन्धों को अश्रीपचारिक संगठन कहते हैं।

किसी भी सरकारी अथवा गैरसरकारी संस्था में श्रीपचारिक और अश्रीप-



चारिक सगठन एक ही साथ काम करते हैं। कई बार इन दोनों में उद्देश्य की एकता होती है और अनेक बार विभिन्नता भी होती है। मान लीजिए कहीं किसी कालेज में हड़ताल हो गई है। प्रिंसिपल साहब औपचारिक सगठन के प्रधान होने के नाते हड़ताल तुड़वाने की चेष्टा कर रहे हैं। शिक्षकों का एक दल जो शहर में प्रभावशाली है या तो प्रिंसिपल साहब के इन प्रयत्नों को आगे बढ़ा सकता है या उसमें बाधा डाल सकता है। यदि अनौपचारिक और औपचारिक सगठन एक मत होकर उद्देश्य की प्राप्ति के लिए चेष्टा करें तो सफलता की संभावना बढ़ती है। यदि वे एक मत न हों और इन दोनों सगठनों में आपस में ही मतभेद हो और वे एक-दूसरे के विरोध में काम करते हों तो उस हद तक सफलता की संभावनाएँ कम हो जाती हैं।

एक प्रश्न पूछा जा सकता है कि ये औपचारिक सगठन किस प्रकार बनते हैं। औपचारिक सगठन बनने का प्रमुख कारण यह है कि पद का अधिकार और कर्मचारियों द्वारा स्वीकृति दोनों एक ही साथ प्राप्त नहीं होने। ऐसी अनेक स्थितियों का अनुमान लगाया जा सकता है जब पद की दृष्टि से सत्ता एक व्यक्ति को मिलती है पर कर्मचारी उसे स्वीकार न करके नेतृत्व के लिए किसी और की ओर देखते हैं। प्रबन्धकों ने एक बगाली को निरीक्षक पद पर नियुक्त किया है। पर कर्मचारी उत्तर-प्रदेश और बिहार के अधिक संख्या में होने के कारण किसी अन्य व्यक्ति के प्रभाव में हैं। पहले के सरकारी सगठनों में आज की अपेक्षा इस प्रकार के उदाहरण कम होते थे। पहले सरकारी पदों पर वे ही व्यक्ति नियुक्त किये जाते थे जिनको कर्मचारी वर्ग परम्परागत भावनाओं के कारण स्वीकार करता था। अनेक विभागों में संगठन चार्ट में दिये गए पद सोपान के अनुसार, अधिकारी अधीनस्थ सम्बन्ध कार्य नहीं करते। यह नीचे के उदाहरण में स्पष्ट होगा :—



सहायक

लिपिक

चतुर्थ वर्गीय कर्मचारी

नोट :—ऊपर दिखाया गया मार्गदर्शक चिह्न विभिन्न अधिकारियों के सीधे उच्च-अधिकारियों तक पहुँचने को चित्रित करता है।

यदि प्रवर सचिव किसी कारणवश सीधा मन्त्री महोदय के पास पहुँच जाए, अनुभाग अधिकारी बीच के अधिकारियों को छोड़कर सचिव के पास पहुँच जाय तो यह अनौपचारिक संगठन का ही उदाहरण हुआ क्योंकि औपचारिक संगठन के अनुसार इस प्रकार का सम्बन्ध सम्भव नहीं था। जब कभी औपचारिक संगठन के सोपानों का उल्लंघन करके नये सम्बन्ध स्थापित किए जाते हैं उन्हें अनौपचारिक सम्बन्ध कहते हैं।

औपचारिक एवं अनौपचारिक संगठनों में विभिन्नता निम्न प्रकार से दिखाई जा सकती है :

### औपचारिक संगठन

१. कानून अथवा सत्ता प्राप्त अधिकारी द्वारा बनाया जाता है।
२. इच्छापूर्वक बनाया जाता है।
३. योजनाबद्ध होता है।
४. लिखित होता है।
५. कार्यकुशलता की प्राप्ति के लिए बनाया जाता है।
६. परिमेय होता है।
७. अव्यक्तिगत होता है।
८. सत्ता पर आधारित होता है।
९. सरकारी होता है।
१०. इसमें आदर्श स्थिति होती है।

### अनौपचारिक संगठन

१. कानून अथवा सत्ता प्राप्त अधिकारी द्वारा नहीं बनाया जाता है।
२. यह स्वतः ही बन जाता है।
३. योजना का अभाव होता है।
४. अलिखित होता है।
५. कार्यकुशलता इसका उद्देश्य हो यह आवश्यक नहीं।
६. परिमेय नहीं होता है। सवेग पर आधारित रहता है।
७. व्यक्तिगत होता है।
८. प्रभाव पर आधारित होता है।
९. गैर सरकारी होता है।
१०. इसमें वास्तविक स्थिति होती है।

अनौपचारिक संगठन सभी जगह मिलते हैं। सरकारी, गैरसरकारी सभी संस्थानों में, जहाँ भी संगठन हो, अनौपचारिक संगठन अपने, प्राय ही विकसित हो जाता है। राजनैतिक दल, मजदूर संघ, व्यवसायिक प्रतिष्ठान, विश्वविद्यालय, चर्च, सेना सभी जगह अनौपचारिक संगठन मिलते हैं। इसका कारण यह है कि सत्ता और प्रभाव एक ही हाथों में नहीं होते।

औपचारिक संगठन तो केवल एक मरचना का काम करता है। वास्तविक

शक्ति तो अनौपचारिक संगठन में होनी है। प्रायः ऐसा होता है कि जब किसी संस्था के औपचारिक संगठन का ग्रन्थ किसी संस्था में अनुकरण किया जाता है तो वह संगठन नई संस्था में उतना सफल नहीं होता। इसका कारण यही होता है कि केवल औपचारिक संगठन की ही नकल की जाती है। अनौपचारिक संगठन-को वास्तव में संगठन को शक्ति प्रदान करता है की ओर कोई ध्यान नहीं दिया जाता। जबकि वास्तविक स्थिति यह है कि सफलता बन्धुन अनौपचारिक संगठन पर ही निर्भर करती है।

### अनौपचारिक संगठन से लाभ

१. इससे संगठन में लचीलापन आता है। यदि संगठन में सात व्यक्ति हैं तो जो व्यक्ति जिस काम के लिए योग्य हो, चाहे उसकी वास्तविक स्थिति जो भी हो, उसे वह काम सौंप दिया जाता है। औपचारिक संगठन के समान उसकी स्थिति इसमें बाधक नहीं बन पाती।

२. इसे काम में लाने में बड़ी आसानी रहती है। शक्ति जहाँ भी हो, उसका उचित उपयोग होता है। सब कोई अपनी शक्ति भर सफलता के लिए योगदान करता है।

३. इसमें सबसे बड़ा लाभ यह होता है कि सरकारी सम्बन्ध व्यक्तिगत रूप में आ जाते हैं। चूँकि दल के नेता के प्रति सद्भावना होती है, अतः लोग अमुकिया उठाकर भी दल का नेता जो आज्ञा देना है उसका पालन करते हैं। यदि यह स्थिति न हो तो ५ बजते ही लिपिक कलम रोक लेगे। पर यदि नेता के प्रति सद्भावना है तो चाहे रात के ९ ही बजे न बज आये, वह काम पूरा ही कर लेगा।

### अनौपचारिक संगठन से हानियाँ

१. इसने अनुशासन की भावना में कमी आती है। यदि सचिवालय में कोई लिपिक प्रति-सचिव से सीधा सम्पर्क स्थापित कर ले तो वह अनुभाग अधिकारी और अवर-सचिव की बात पर ध्यान नहीं देता। क्योंकि वह तो सदा यही समझता है कि प्रति-सचिव तक उसकी पहुँच है।

२. इससे दूसरी हानि यह होती है कि जिम्मेवारी की भावना में कमी आती है। यदि लिपिक प्रति-सचिव से सीधा ही सम्पर्क कर लेते हैं तो अनुभाग अधिकारी और अवर सचिव यह सोच कर सतोष कर लेते हैं कि जब लिपिक उनकी बात ही नहीं मानता तो वे उसके काम की जिम्मेवारी भी नहीं ले सकते।

३. इससे भ्रष्टाचार भी फैलने का डर रहता है। अनौपचारिक संगठन नियमों पर तो आधारित होता ही नहीं है। ऐसी स्थिति भी उत्पन्न हो सकती है जबकि सारे महत्वपूर्ण कार्य उसी व्यक्ति को दिये जाएँ जिसे प्रागे बढ़ाना है। दूसरों को उस प्रकार का अनुभव ही नहीं प्राप्त होने पाता।

४. इसमें यह भी भय रहता है कि लोग यह समझ लेते हैं कि वेचन वृद्धि

घोर पदोन्नति का उपाय अनीपचारिक रूप में उच्च अधिकारियों तक पहुँचना है। कर्मचारी कार्यालय के काम की प्रवहेलना करके अधिकारियों तक पहुँचने और उन्हें प्रसन्न करने के अवसर ढूँढा करते हैं।

५ अनीपचारिक संगठन व्यक्तिगत होता है। एक व्यक्ति जिम प्रकार के अनीपचारिक संगठन के माध्यम में काम कर रहा था, वह शायद दूसरे के लिए उपयुक्त न हो। यदि विभागाध्यक्ष की बदली हो जाय या वह अवकाश प्राप्त हो तो, नया विभागाध्यक्ष नये गिरे से अपना अनीपचारिक संगठन बनाना शुरू करेगा। पहले के विभागाध्यक्ष के समय में जो अधिक महत्त्वपूर्ण व्यक्ति थे वे शायद अब महत्त्वपूर्ण न हो सकें। अतः उनमें द्वेष की भावना पैदा हो जाना स्वाभाविक ही है।

अनीपचारिक संगठन का उपयोग बहुत सावधानी से करना पड़ता है। किसी सीमा तक तो इसका प्रयोग एक ही नहीं सकता। अनीपचारिक संगठन बनना तो स्वाभाविक है परन्तु यह विभागाध्यक्ष का काम है कि वह इस प्रकार से काम ले कि अनीपचारिक और अनीपचारिक संगठन दोनों एक-दूसरे के पूरक के रूप में काम करे और उनमें आपस में प्रतिस्पर्धा न हो। अच्छे और बुरे संगठनों में प्रायः यही अन्तर पाया जाता है। अच्छे संगठनों में अनीपचारिक और अनीपचारिक दोनों ही संगठन एक-दूसरे के पूरक के रूप में काम करते हैं। दोनों का संगठन के उद्देश्य की प्राप्ति में योगदान होना है एवं उद्देश्य प्राप्ति में सफलता मिलती है। बुरे संगठनों में अनीपचारिक और अनीपचारिक संगठन एक-दूसरे के विरोध में काम करने लगते हैं एवं संगठन के उद्देश्य की प्राप्ति को प्रायः अनभव सा बना देने हैं।

### संगठन का महत्त्व

मनुष्य सामाजिक प्राणी है। वह सर्वत्र समूह में ही रहना चाहता है। समूह में रहने से उत्पन्न समस्याओं के समाधान के लिए संगठन आवश्यक है। संगठन हमारी बिखरी हुई शक्तियों को एक सूत्र में पिरोकर हमें अपने उद्देश्य की प्राप्ति के लिए निरंतर प्रयत्नशील रहने की प्रेरणा देता है। मित्र के विरामिड और शेरशाह की बलकत्ते से पेशावर तक की सड़क संगठन के बिना कभी भी नहीं बन सकती थी।

प्राचीन समय में संगठन का महत्त्व इतना अधिक नहीं था जितना कि औद्योगिक क्रांति के बाद के वर्षों में हो गया है। वर्तमान युग में संगठन का महत्त्व बहुत ही अधिक हो गया है। सरकारी और गैरसरकारी क्षेत्र में बड़ी-बड़ी प्रशासकीय इकाइयाँ संगठन के सहारे ही खड़ी हैं। चाहे पिछले युगों में संगठन इतना महत्त्वपूर्ण न रहा हो, पर वर्तमान युग में संगठन के बिना इन प्रशासकीय इकाइयों का अस्तित्व ही नहीं रह सकता।

किसी भी सरकारी अथवा गैरसरकारी प्रशासकीय इकाई में संगठन के निम्नलिखित कार्य हैं :

१ प्रशासकीय इकाई के उद्देश्यों में जक्तता एवं इकाई के कर्मचारियों को प्रवृत्त करता है। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए उनकी सद्भावनाएँ जीतना

चाहता है। संगठन यह चेष्टा करता है कि ये उद्देश्य सदैव ही जनता एवं कर्मचारियों के ध्यान में रहें।

२. इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए अधिकारियों एवं कर्मचारियों के बीच कार्य विभाजन करता है। हर व्यक्ति को ज्ञात हो जाता है कि उसकी क्या जिम्मेवारी है। इस प्रकार के कार्य विभाजन के बिना आज की औद्योगिक सम्भिता चल ही नहीं सकती।

३. संगठन यह देखता है कि कार्य विभाजन को ठीक रूप से कार्यान्वित किया जा रहा है या नहीं। मारे कर्मचारी यदि एक पूर्व निर्धारित योजना के अनुसार काम न करे तो उद्देश्य प्राप्ति का प्रश्न ही नहीं उठता। यदि कोई व्यक्ति उचित रूप से उद्देश्य प्राप्ति के लिए चेष्टा नहीं कर रहा है तो उसे समुचित चेष्टा करने की प्रेरणा दी जाती है। संगठन में विभिन्न सोपान होते हैं। यह तिलमिला तबतक चलता रहता है जबतक कि हम प्रशासन के शीर्ष बिन्दु तक न पहुँच जाएँ। प्रशासन का हर सोपान अपने निचले सोपान को नियोजित रखने के लिए उत्तरदायी होता है। निचला सोपान अपने ऊपर के सोपान की आधीनता में काम करता है।

४. संगठन संचार व्यवस्था का भी काम करता है। संगठन के विभिन्न सोपानों से होता हुआ आदेश एवं निर्देश संगठन के शीर्ष बिन्दु से नीचे के सोपानों तक पहुँचता है। इसी प्रकार संगठन के निचले सोपानों से शीर्ष बिन्दु तक सूचना, निवेदन एवं प्रतिवेदन आदि पहुँचते रहते हैं।

५. संगठन प्रशासन की विभिन्न इकाइयों में, तथा इकाई के भीतर इकाई के उप-विभागों के बीच समन्वय बनाए रखता है। यदि इकाई के दो उप-विभागों में किसी बात को लेकर झगडा हो जाय तो यह संगठन का कर्तव्य होता है कि इस झगड़े का निपटारा संगठन के हित को ध्यान में रखते हुए करे। इसी प्रकार विभिन्न प्रशासकीय इकाइयों के बीच भी समन्वय बनाये रखना आवश्यक होता है।

उपरोक्त विवरण से यह पता चलता है कि बिना संगठन के प्रशासकीय इकाईयों की कल्पना ही नहीं की जा सकती। छोटी प्रशासकीय इकाइयों में संगठन की समस्या साधारण ही होगी। पर बड़े प्रतिष्ठानों में संगठन की समस्या अधिक जटिल होगी। संगठन की समस्या हर कही है। यह संगठन का ही फल है कि पुलिस का एक दस्ता उसी प्रकार का अनियमित व्यवहार नहीं करता जिस प्रकार एक भीड़ करती है। भीड़ और पुलिस के दस्तों के व्यवहार के अन्तर के पीछे संगठन ही है।

यदि संगठन इतना महत्त्वपूर्ण है, और सदैव से ही संगठन की आवश्यकता रही है तो यह प्रश्न पूछा जा सकता है कि अभी हाल के दिनों में संगठन का महत्त्व इतना क्यों बढ़ गया है? हाल के वर्षों में संगठन का महत्त्व बढ़ने के निम्नलिखित कारण हैं :

१. बड़ी-बड़ी प्रशासकीय इकाइयों का विकास—आज हम बड़ी प्रशासकीय इकाइयों के युग में रह रहे हैं। आज सरकारी और गैरसरकारी दोनों ही क्षेत्रों में

पहले की अपेक्षा वही बड़ी-बड़ी प्रशासकीय इकाइयाँ काम कर रही हैं। सरकारी इकाइयाँ अब अन्तर्राष्ट्रीय पैमाने पर काम करने लगी हैं। अपने देश और विदेशों में बड़े-बड़े उद्योग-धंधों आदि का विकास हो रहा है। यदि संगठन ढग का न हो तो ये प्रशासकीय इकाइयाँ अपने उद्देश्य में कदाचित् ही सफल हों।

२. जब सरकारी और गैरसरकारी क्षेत्रों में प्रशासकीय इकाइयाँ छोटे पैमाने पर काम करती थीं तो संगठन की समस्या इतनी जटिल न थी। बहुत सारी समस्याएँ परम्परागत नियम, आदतों आदि के आधार पर सुलभ जाती थीं। अतः विशेष रूप से इनके अध्ययन आदि की आवश्यकता नहीं पड़ती थी। चूँकि इकाइयाँ छोटी होती थी, इसलिए यदि असफल भी हो जाती तो इतना बड़ा खतरा न था, जितना कि असफलता के कारण आज हो सकता है। आज संगठन पर पहले से कहीं अधिक उत्तरदायित्व का बोझ बढ़ गया है, अतः अब इस पर अधिक ध्यान दिया जा रहा है।

३. तकनीकी विकास से भी संगठन का महत्त्व बढ़ा है। तकनीकी विकास के कारण बड़े बड़े प्रतिष्ठान स्थापित हो सके हैं। अब छोटे पैमाने पर उत्पादन आर्थिक दृष्टि से लाभकारी नहीं होता। तार, टेलीफोन, रेडियो, टेलीप्रिंटर आदि ने संगठन के हाथ में नियंत्रण की नई शक्तियाँ केन्द्रित कर दी हैं। आज दिल्ली स्थित किसी कम्पनी का मैनेजर अपने संगठन की पानपुर, लखनऊ, जयपुर, अहमदाबाद की शाखाओं से टेलीफोन द्वारा उसी प्रकार सुविधापूर्वक सम्पर्क स्थापित कर सकता है जैसे वे दिल्ली में ही स्थित हों।

भविष्य में संगठन का महत्त्व और भी अधिक बढ़ने की संभावना है। नये फल-कारखाने खुलेंगे। लोग शहरों की ओर आकर्षित होंगे। इनके फलस्वरूप संगठन के लिए नई-नई समस्याएँ पैदा होंगी। इन समस्याओं का हल ढूँढ निकालने की जिम्मेवारी संगठनों पर होगी और फलतः उनका महत्त्व बढ़ेगा।

#### विरोध अध्ययन के लिए

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| १. एम० पी० अर्मा :       | लोक-प्रशासन सिद्धान्त एवं व्यवहार                 |
| २. वाइट .                | इन्ट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन |
| ३. अबस्थी एवं माहेश्वरी  | लोक-प्रशासन                                       |
| ४. मास्टिंग्टन मार्क्स : | एलिमेंट्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन                |
| ५. सेपास्की .            | एडमिनिस्ट्रेशन                                    |

## संगठन के आधार

संगठन उस संरचना को कहते हैं जोकि कोई भी संस्था अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए बनाती है। संगठन वस्तुतः विभिन्न अधिकारियों के बीच कार्य-विभाजन का नाम है।

साधारण स्थितियों में संगठन इतना जटिल नहीं होता। यदि आपने एक दूकान खोली है और अपनी सहायता के लिए लड़के को नौकर रखा है तो लड़के से आपके सम्बन्ध निश्चित करने के लिए संगठन चार्ट की आवश्यकता नहीं होगी। आदत एवं प्रथाओं के अनुसार आप लड़के को उचित काम दे देंगे। जैसे यह लड़के का कर्तव्य होगा कि वह समय से आया-पौना घण्टा पूर्व आपके मकान पर आकर चाबी ले जाये, दूकान खोले, सफाई करे, पानी भर कर रखे। यदि इस बीच में कोई व्यक्ति आ जाय तो आपको टेलीफोन करके सूचना दे और दूकान पर रहे। दोपहर में घर से आपका खाना ले आये। शाम को दूकान बन्द करके चाबी घर पहुँचा दे। पर बड़ी संस्थाओं में संगठन का कार्य काफी जटिल हो जाता है क्योंकि वहाँ पर हजारों की संख्या में अधिकारी एवं कर्मचारी होते हैं और यदि संगठन में कोई त्रुटि रह जाय तो काफी बड़ी हानि हो सकती है।

जब संगठन का उद्देश्य कार्य विभाजन है तो यह जानना आवश्यक हो जाता कि संगठन का आधार क्या होना है, अर्थात् किसी भी संस्था में कार्य विभाजन किस आधार पर किया जाता है। किसी भी संस्था में काम को बाँटने के चार आधार होते हैं :

१. उद्देश्य
२. प्रशिक्षण
३. सैन्य समुदाय
४. क्षेत्र

अब इन चारों आधारों का एक-एक करके अध्ययन किया जाना चाहिए।

### उद्देश्य —

कुछ समस्याओं की स्थापना किसी विशेष उद्देश्य की प्राप्ति के लिए होती है। जैसे रक्षा विभाग, वैदेशिक विभाग, डाक-तार विभाग, रेल, पुलिस आदि। राष्ट्रीय और राजकीय मंत्रालयों के प्रमुख विभाग उद्देश्य के आधार पर ही होते हैं। निजी

प्रशासन की बड़ी-बड़ी इकाइयों में भी प्रमुख विभाग उद्देश्य के आधार पर ही होते हैं।

उद्देश्य के अनुसार विभाग बनाने का मतलब यह होता है कि वे सारे लोग जो किसी एक उद्देश्य की प्राप्ति के लिए काम करते हैं चाहे उनकी प्रक्रिया कुछ भी क्यों न हो एक ही विभाग के अंग होंगे। जैसे रक्षा विभाग में सैनिक, इंजीनियर, पशुचिकित्सक सभी रक्षा विभाग के अन्तर्गत ही आते हैं।

इस प्रकार के संगठन में एक विभाग से सम्बन्धित सारी सेवाएँ एक ही विभाग के नियंत्रण में आ जाती हैं। अतः विभाग के अधिकारी जैसा उचित समझते हैं वैसी आज्ञाएँ देते हैं। उन्हे अन्य विभागों से सहयोग प्राप्त करने में समय नष्ट नहीं करना पड़ता। रक्षा विभाग यदि सड़क बनवाना चाहता है तो अपने इंजीनियरों को आदेश देता है। यदि चिकित्सा का प्रबन्ध करना चाहता है तो उसके निज के डाक्टर हैं। यदि सेना को एक स्थान से दूसरे स्थान पर ले जाना चाहता है तो निज के मोटर और ड्राइवर हैं। रक्षा विभाग के अधिकारी इन सभी का आवश्यकतानुसार उपयोग कर सकते हैं। यदि ऐसा न होता तो रक्षा विभाग के अधिकारियों को सड़क बनवाने के लिए सार्वजनिक निर्माण विभाग से बहना पड़ता। चिकित्सा के लिए राज्य के चिकित्सा विभाग से निवेदन करना पड़ता। आवागमन के लिए सरकारी एव गैर सरकारी अभिकर्ताओं की सहायता लेनी पड़नी। इससे काम में देरी हो सकती थी।

सभी समस्याओं में चाहे वे सरकारी हों अथवा गैर सरकारी, प्रशासन के बड़े-बड़े विभाग उद्देश्य के आधार पर ही निर्मित होने हैं।

### लाभ

१. इस प्रकार के संगठन से समन्वय की समस्या का बहुत हद तक हल निकल आता है। सारी सेवाएँ एक ही प्रशासक के अधीन रहती हैं। सेना में क्याण्डर सड़कें बनवा सकता है। अस्पताल में चिकित्सा की व्यवस्था करवा सकता है। आवश्यकतानुसार सेनाओं को इधर-उधर भेज सकता है। यदि ये सारी सेवाएँ एक ही हाथ में न होती तो समन्वय की समस्या हो जाती और कई बार समन्वय की कमी के कारण उद्देश्य की प्राप्ति न हो सकती।

२. उद्देश्य के आधार पर यदि कार्य विभाजन हो तो सारे लोग उद्देश्य की प्राप्ति के लिए त्रियाशील होते हैं। उद्देश्य प्राप्ति के महत्व को समझते हैं।

३. सारा उत्तरदायित्व एक ही व्यक्ति के हाथों में केन्द्रित रहता है। यदि कोई काम ठीक समय पर न हो तो उस एक व्यक्ति को उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। वह यह कह कर उत्तरदायित्व से छुटकारा नहीं पा सकता कि उसके पास साधन नहीं थे और साधनों की कमी के कारण वह उत्तरदायित्व निभाने में असफल रहा।

४. इस प्रकार के संगठन में काम जल्दी होता है। सारे साधन एक ही व्यक्ति



के हाथ में होने हैं। यदि सेना में डाक्टर न हों तो चिकित्सा विभाग में सहयोग प्राप्त करने में समय लगेगा। चिकित्सा विभाग किस हद तक सहयोग कर सकेगा यह दूसरा प्रश्न है। हो सकता है चिकित्सा विभाग किसी अन्य जगह व्यस्त हो और उसके पास द्रत काम के लिए डाक्टर आदि न हो।

### हानि

इस प्रकार के संगठन में दो कमियाँ आ जाती हैं।—

१ इस प्रकार के संगठन में व्यक्ति अपने संगठन के बाहर की बात नहीं सोच पाता। उसका सारा दृष्टिकोण अपने विभाग और उसके कार्यक्रमों तक ही सीमित रहता है। उनकी हालत कुँए के मेड़क जैसी हो जाती है जो कुँए को ही सारा विश्वास मान लेता है। दूसरे संगठन और उनके कार्यक्रमों का ज्ञान न होने के कारण अपने संगठन और इसके प्रशासकीय कार्यों को आवश्यकता से अधिक महत्व देता है।

२ इस प्रकार के संगठन में अधमर द्विरावृत्ति हो जाता है। रक्षा विभाग भी अस्पताल बनवाता है और रेलवे भी अस्पताल बनवाती है। दोनों के ही इजी-नियरिंग विभाग होने हैं। दोनों ही स्कूल बनवाते हैं। यदि दो विभाग अस्पताल बनवाते हैं तो हो सकता है कि दोनों अस्पतालों में तकनीकी स्टाफ और प्रयोगशालाओं को पूरा-पूरा काम न मिले। यदि दोनों अस्पतालों में 'एक्स-रे' प्लांट है तो प्लांट और रेडियोलोजिस्ट दोनों की सेवाओं का शायद पूरा-पूरा उपयोग न हो रहा हो।

### प्रक्रिया

प्रक्रिया (Process) जब संगठन का आधार होता है तो ऐसे सारे लोग जो एक ही प्रक्रिया काम में आते हैं उन्हें एक विभाग में संगठित किया जाता है। जैसे इजीनियरिंग विभाग, डाक्टरी विभाग, टाइपिंग विभाग, स्टेनोग्राफी विभाग आदि। उद्देश्य जब आधार होता है तो सारे लोग जो एकही उद्देश्य की प्राप्ति के लिए मृदु एव सहायक रूप से काम कर रहे हैं एक विभाग में अन्तर्गत लाये जाते हैं। प्रक्रिया का इसमें कोई ध्यान नहीं रखा जाता। उद्देश्य एक हो, प्रक्रिया चाहे भिन्न क्यों न हो, तो एकही विभाग में संगठन किया जायगा। इससे ठीक उल्टी स्थिति होती है जब प्रक्रिया संगठन का आधार हो जाता है। इसमें प्रक्रिया की एकता होनी चाहिए। प्रक्रिया एक हो फिर चाहे उस प्रक्रिया का किसी भी उद्देश्य के लिए प्रयोग हो उसका एक विभाग होगा। सांख्यिकीविद् चाहे रक्षा विभाग में हो अथवा स्वास्थ्य में या अन्य किसी विभाग में वह सांख्यिकी विभाग के अन्तर्गत आवेगा।

प्रक्रिया छोटी इकाइयों में ही काम कर सकती है। यदि इकाइयाँ बड़ी हो तो प्रक्रिया संगठन का आधार नहीं बन सकती। भारत सरकार के गभरी टाइपिस्टों को एक विभाग में संगठित करना कदापि संभव नहीं। यदि इस प्रकार का प्रयत्न किया जाय तो सारे विभागों का काम ठप्प पड़ जायगा। प्रशासन के बड़े विभाग राष्ट्रीय अथवा राजकीय स्तर पर प्रक्रिया के आधार पर नहीं मिलते। इस तरह हम यह कह

सकते हैं कि यदि संगठन बढ़े हो तो प्रक्रिया के आधार होने की संभावना कम होती है। इसके विपरीत जब इकाइयाँ छोटी हो तो प्रक्रिया के आधार बनने की संभावना बढ़ती जाती है।

लाभ :

१. यदि प्रक्रिया के आधार पर विभागों का निर्माण हो तो तकनीकी प्रविधियों एवं प्रयोगशालाओं का अधिकतम उपयोग संभव है। अधिक मूल्यवान यंत्र आदि की सुविधा भी संभव है। यदि डाक्टरी विभाग अलग हो तो वे अधिक अच्छे यंत्र आदि रख सकते हैं। यदि इसे शिक्षा, गृह, वित्त, विदेशी विभाग के लिए अलग-अलग कर दिया जाय तो इन सभी में प्रयोगशालाओं एवं अन्य तकनीकी सुविधाओं तथा विशेषज्ञों की व्यवस्था करने में बहुत अधिक व्यय होगा। यदि एक डाक्टरी विभाग हो तो यह आसानी से कम ही व्यय में किया जा सकता है।

२. इस प्रकार के संगठन में द्विरावृत्ति की संभावना कम हो जाती है। यदि हर विभाग में चिकित्सा इकाई अलग हो तो उनके लिए अलग-अलग प्रयोगशालाओं एवं तकनीकी सुविधाओं तथा विशेषज्ञों की व्यवस्था करनी होगी। यदि प्रक्रिया के आधार पर संगठन हो तो ऐसा करने में जो व्यय होगा वह बचाया जा सकेगा।

३. इससे प्रयोगशाला, सयन्त्र तथा अन्य तकनीकी सुविधाओं का अधिकतम उपयोग संभव है। यदि हर विभाग के चिकित्सा इकाई में 'एनस-रे' प्लैट हो तो यह संभावना है कि इन सभी का अधिकतम उपयोग न हो। प्रक्रिया के आधार पर संगठन होने से इनका अधिकतम उपयोग संभव है।

४. इससे तकनीकी क्षेत्र में समन्वय बढ़ता है। सारे तकनीकी व्यक्ति एक ही तकनीकी विशेषज्ञ की आधीनता में काम करते हैं।

५. इससे तकनीकी कर्मचारियों के लिए सेवा के अवसर मिलने की संभावना बढ़ती है। पदोन्नति आदि की संभावना काफी बढ़ जाती है। हमारे देश में विश्व-विद्यालय अच्छे डाक्टर और इंजीनियर नहीं रख पाते क्योंकि विश्वविद्यालयों में इंजीनियर और डाक्टरों की पदोन्नति के अवसर बहुत कम होते हैं। यदि ये व्यक्ति राजकीय सेवा में रहे तो उन्हें आगे बढ़ने का अधिक अवसर मिल सकेगा।

हानि .

१. इससे काम में बड़ी असुविधा हो सकती है। यदि राज्य सचिवालय में टंकन और सकेतलिपि के विभाग हो तो इससे विभिन्न विभागों की असुविधा होगी। चिकित्सा विभाग में यदि सकेतलिपिकार की आवश्यकता है तो पहले सकेतलिपि विभाग को बताना होगा। वे अपनी प्राथमिकता में इसे वहाँ स्थान दे यह निश्चित नहीं। हो सकता है सकेतलिपिकार तुरन्त ही आ जाए या तीन-चार घण्टे बाद आवे। टंकन विभाग में भी इसी प्रकार प्राथमिकता का प्रश्न आयेगा।

२. इस प्रकार की व्यवस्था में देरी बहुत अधिक होगी। सकेतलिपि और टंकन

के विभाग अपनी प्राथमिकता के अनुसार काम करेंगे। यदि प्रत्येक विभाग में टक्कलियक हों तो विभागीय अध्यक्ष अपनी प्राथमिकता के अनुसार निर्देश दे सकेंगे और इस प्रकार आवश्यक काम पहले निबटाया जा सकेगा।

३. यह भी आशंका है कि प्रक्रिया वाले विभाग अन्य विभागों से सहयोग न करें। यदि रक्षा विभाग को सूचना, जन-निर्माण, स्वास्थ्य, शिक्षा विभाग आदि पर अपने कार्यक्रमों के लिए निर्भर रहना पड़े तो रक्षा विभाग के कार्यक्रमों की सफलता अन्य विभागों के सहयोग पर निर्भर करेगी। अन्य विभाग कहा तक सहयोग करेंगे यह कहना कठिन है। सहयोग के प्रतिरिक्त प्रत्येक विभाग की कार्यक्रम सम्बन्धी अपनी निज की प्राथमिकता होगी, इनसे भी असुविधा होगी। सम्भवतः स्वास्थ्य विभाग पहले किसी अन्य काम को करने के बाद रक्षा विभाग का काम करना चाहे तब इससे रक्षा विभाग के काम में कठिनाई हो सकती है।

४. राज्य एवं केन्द्र सरकारों का सारा काम प्रक्रिया के आधार पर संगठित नहीं किया जा सकता। इसमें टक्कन एवं सकेतलिपि के विभाग संभव नहीं।

५. प्रक्रिया के आधार पर बनाये गए विभागों में तकनीकी विशेषज्ञ प्रजातन्त्रीय नियन्त्रणों की आधीनता में काम करने में अपना अपमान समझते हैं। उनमें अपनी तकनीकी विशेषज्ञता के कारण बड़े स्वाभिमान की भावना रहती है।

६. यदि इस व्यवस्था में किसी एक प्रक्रिया के विभाग में कोई गड़बड़ी हो जाय तो इस कारण सारे सरकार के काम में भी गड़बड़ी हो जाने का भय रहता है।

### सेव्य-समुदाय :

सेव्य समुदाय के आधार पर संगठन बनाने का तात्पर्य यह हुआ कि सारे लोग जो एक ही सेव्य-समुदाय या क्लाइंटले (Clientele) के सेवा के लिए हैं उन्हें एक विभाग में संगठित किया जाय। ऐसे संगठन में यह ध्यान नहीं रखा जाता कि उनका उद्देश्य क्या है और उनकी प्रक्रिया क्या है। उनके उद्देश्य और उनकी प्रक्रियाएँ जो भी हों यदि वे एक ही सेव्य-समुदाय से सम्बन्धित हों तो वे एक ही विभाग के अंग होंगे।

सेव्य-समुदाय पर आधारित संगठन को कई बार अन्य नामों से भी पुकारा जाता है जैसे सामग्री (Commodity) या उत्पादन (Material)। ऐसे संगठनों की उपयोगिता उन दशावधों में होती है जबकि लोग प्रगतिशील न हों, जहाँकि विशेषज्ञता की आवश्यकता न हो और जहाँ थोड़ी सी ही सेवाएँ प्रस्तुत की जाने की हैं। चूँकि राज्य और राष्ट्रीय स्तर पर ये दशाएँ पूरी नहीं होतीं इसलिए इन स्तरों पर ऐसे संगठन अधिक नहीं मिलते। सेव्य-समुदाय के आधार पर बने संगठनों में अन्य-विभाग शिशु-अस्पताल, आदिवासी कल्याण विभाग बड़े जा सकते हैं। इस प्रकार

के विभाग अपने सेव्य-समुदाय की सभी सुविधाओं का ध्यान रखते हैं जैसे आदिवासी कल्याण विभाग, आदिवासियों की शिक्षा, स्वास्थ्य, सामान्य सुविधाओं, आर्थिक कल्याण तथा सांस्कृतिक आवश्यकताओं आदि सबकी पूर्ति करता है। सामग्री के आधार पर संगठन अमेरिकी डिपार्टमेंटल स्टोर में मिलता है। ये डिपार्टमेंटल स्टोर्स बहुत बड़ी दुकान होती हैं जहाँ आपसी आवश्यकता की प्रायः सभी वस्तुएँ मिल जाती हैं। ऐसी दुकानों में फर्नीचर, खिलौने, शूते, दवाइयाँ, जेवरात के अलग-अलग विभाग हैं। यदि आप जयपुर के सहकारी बाजार में जाएँ वहाँ भी इसी प्रकार के विभाग यथा दवाइयाँ, प्रसाधन सामग्री, चाय, कॉफी, मिर्च-मसाले, दालें, पापड़ और अन्य खाने-पीने के सामान, बगस्पति, बिजली के सामान, कपड़ा आदि के अलग विभाग मिलते हैं। यह सेव्य समुदाय या सामग्री या उपादान के आधार पर बनाया गया संगठन है।

लाभ :

१. इस प्रकार के संगठन बड़े ही सुगम होते हैं। यदि आप सहकारी बाजार में जाएँ तो कई दुकानों पर मिलने वाली चीजें एक ही दुकान पर खरीद सकते हैं। जब कोई व्यक्ति आदिवासी कल्याण विभाग में जाता है तो यह विभाग उसकी प्रायः समस्त आवश्यकताओं की पूर्ति करने की स्थिति में रहता है।

२. यह संगठन उन दशाओं में अधिक लाभकारी सिद्ध होता है जहाँ लोग उतने प्रगतिशील नहीं कि कई सरकारी विभागों से सम्पर्क स्थापित कर सकें। घन-पद ग्रामीण लोग विभागों के बीच कामों के बँटवारे की नहीं समझ पाते हैं।

३. चूँकि प्रति वय एक ही सेव्य-समुदाय अथवा सामग्री के सम्पर्क में विभाग आता है इसलिए उस सामग्री या सेव्य-समुदाय की समस्याओं को ज्यादा प्रच्यौ तरह समझ सकता है। ऐसे विभाग अपने-अपने क्षेत्रों में विशेष ज्ञान प्राप्त कर लेते हैं।

हानि :

१. विशेषज्ञता को यह सरलपन के कारण उचित स्थान नहीं देता। सारा काम एक ही कार्यालय में हो जाय यह तभी सम्भव है जब प्रशासन बहुत ही कम काम करे और उसमें भी किसी भी प्रकार की विशेषज्ञता की आवश्यकता नहीं पड़े।

२. प्रशासन वा मारा काम सेव्य-समुदाय के आधार पर संगठित नहीं किया जा सकता। यदि ऐसा किया जाए तो एक ही व्यक्ति कई वर्गों में सम्मिलित हो जाएगा।

३. सेव्य-समुदाय के आधार पर बने संगठन में राजनैतिक दबाव बहुत अधिक बढ़ जाता है। ये संगठन अधिकाधिक अनुग्रह पाने की चेष्टा करने लगते हैं। इनका निज का निहित स्वार्थ पैदा हो जाता है।

क्षेत्र :

क्षेत्र के आधार पर बनाये गए संगठनों में ऐसे सभी लोगों को एक ही विभाग

में साम्या जाता है जो एक ही क्षेत्र में काम करते हैं। जिला प्रशासन क्षेत्र के आधार पर संगठन का उदाहरण है। ऐसे संगठन में उन सभी लोगों को जोकि किसी एक क्षेत्र विशेष में काम करते हैं चाहे उनका उद्देश्य जो भी हो, प्रकिया जो भी हो, मेव्य-समुदाय जो भी हो, एक संगठन में संगठित किया जाता है। यदि क्षेत्र आधार होता है तो उद्देश्य, प्रकिया एवं मेव्य-समुदाय का प्रश्न ही नहीं उठता। औपनिवेशिक प्रशासन में इसके प्रनेक उदाहरण मिलते हैं। भारत सचिव और उपनिवेश सचिव इसके उदाहरण बड़े जा सकते हैं। भारत में राज्य प्रशासन, प्रभागीय प्रशासन, जिला प्रशासन, उप-जिला प्रशासन, तहसील, पंचायत समिति, पंचायत आदि क्षेत्र पर आधारित संगठनों के ही नमूने हैं। प्रशासन जनता तक पहुँच सके इसके लिए यह आवश्यक है कि प्रशासन को छोटे-छोटे क्षेत्रीय आधार पर संगठित किया जाय। पुलिस विभाग ने जनता की सेवा के लिए सारे जिले को थानों और चौकियों में बाँट दिया है। दिल्ली में अग्रदायी चिकित्सा सेवा के लिए शहर को विभिन्न क्षेत्रों में बाँट दिया गया है।

लाभ :

१. यदि किसी क्षेत्र विशेष का विकास करना हो तो उसके लिए इस प्रकार का संगठन उपयोगी होता है। यदि जैसलमेर क्षेत्र का विकास करना हो तो उसके लिए एक ऐसा संगठन जो जैसलमेर क्षेत्र के आधार पर संगठित किया गया है अधिक उपयोगी होगा।

२. ऐसे संगठनों में समन्वय में सुविधा होती है। जिला प्रशासन में जिलाधीश जिला स्थित सभी अधिकारियों एवं कर्मचारियों के काम का समन्वय करता है। यह इसलिए सम्भव होता है कि सारे क्षेत्र की सेवाएँ एक ही अधिकारी के नियन्त्रण में काम करती हैं।

३. ऐसे संगठनों से यह भी सुविधा होती है कि कार्यक्रम और योजनाओं को क्षेत्र की आवश्यकताओं के अनुसार परिवर्तित किया जा सकता है।

४. क्षेत्रीय संगठनों के कर्मचारी स्थानीय परिस्थितियों से अच्छी तरह परिचित होते हैं। अतः कार्यक्रम को जनता की सुविधा की दृष्टि से चलाते हैं। इससे सरकार और जनता में अच्छा सम्पर्क स्थापित होता है।

हानि :

१. क्षेत्र के आधार पर संगठित इकाइयों के कारण उन क्षेत्रों में भी प्रशासनिक एकरूपता नहीं आ सकती जहाँ राष्ट्रीय हित में इसकी बड़ी आवश्यकता होती है।

२. ऐसे संगठनों में प्रबन्धक स्थानीय भावनाओं से ऊपर उठ कर काम नहीं कर पाता है।

३. ऐसे संगठनों के कारण तबनीफी एवं विरोधन सेवाओं का अधिकतम

उपयोग सम्भव नहीं हो पाता । हर संगठन में तकनीकी एवं विशेषज्ञ सेवाएँ संगठित की जाती हैं । उनके पास प्रायः काफी काम नहीं होता । उनका बहुत सारा समय बेकार जाता है ।

४ ऐसे संगठनों में राजनैतिक दबाव अन्य संगठनों की अपेक्षा अधिक होता है । स्थानीय नेता ऐसे संगठनों को अपने प्रभाव के क्षेत्र में ले लेते हैं और सुविधाओं का मनमाना उपयोग करते हैं ।

### आधार का चुनाव

यह कहना शायद उचित न हो कि संगठन का कोई एक आधार सबसे अच्छा है और सभी परिस्थितियों में एक ही आधार उपयोगी होगा । सभी आधारों के अपने-अपने गुण और दोष हैं । आधार का चुनाव तो परिस्थितियों पर निर्भर करता है कि विशिष्ट परिस्थिति में कौन-सा आधार सर्वश्रेष्ठ होगा । राजकीय और राष्ट्रीय स्तर पर विभाग उद्देश्य के आधार पर बनाये जाने चाहिए । सीमा की रक्षा के लिए क्षेत्र के आधार पर संगठन होना चाहिए ।

यदि किसी बड़े विभाग को लिया जाय तो हम देखेंगे कि संगठन के विभिन्न स्तरों पर भिन्न-भिन्न आधार काम में लाए जाते हैं । डाकतार का विभाग उद्देश्य के आधार पर है । डाकतार विभाग ने सारे देश को सर्किलों में बांट रखा है । सर्किल के भीतर पोस्ट ऑफिस, तार, टेलीफोन, रेडियो के अलग-अलग भाग होते हैं यह सभी समुदाय के आधार पर हैं । रक्षा विभाग उद्देश्य के आधार पर संगठित किया गया है । विभिन्न ब्रिगाड यथा पूर्वी ब्रिगाड, दक्षिणी ब्रिगाड, उत्तरी ब्रिगाड आदि क्षेत्र के आधार पर हैं । ब्रिगाड में रसद के लिए डाक्टरों सामान, बन्दूकों गोला-बारूद, मशीनों के पुर्जे इत्यादि के सामान की अलग-अलग इकाई होती है । कोई भी समस्त विभाग ऊपर से नीचे तक एक ही आधार पर बनाया जाय ऐसी मांग समुचित नहीं कही जा सकती । विभिन्न परिस्थितियों में आवश्यकतानुसार आधार का चुनाव किया जाता है ।

### विशेष अध्ययन के लिए

- |                       |                                   |
|-----------------------|-----------------------------------|
| १ एम० पी० शर्मा       | लोक-प्रशासन सिद्धान्त एवं व्यवहार |
| २ आर्विक              | : दी एलिमेंट्स ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन  |
| ३ अवस्था एवं महेश्वरी | लोक-प्रशासन                       |
| ४ पी० सरन             | पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन             |

## मुख्य कार्यपाल

मुख्य कार्यपाल प्रशासकीय इकाई का जीवंत बिन्दु होता है। सरकारी एवं गैरसरकारी दोनों संगठनों में यही बात है। प्रशासकीय संगठन कोण-स्तूपाकार (पिरामिड) की भाँति होने है। इनका आधार बड़ा होता है और ऊपर की ओर में पतले होते जाते हैं। यहाँ तक कि वह स्थिति आ जाती है जबकि प्रशासन की सारी जिम्मेवारी एक ही व्यक्ति में निहित हो जाती है। हमारे देश में राष्ट्रीय प्रशासन में राष्ट्रपति और राज्य के प्रशासन में राज्यपाल की ऐसी ही स्थिति है। इसी प्रकार गैरसरकारी प्रशासन में कम्पनी की ठीक तरह में चलाने की जिम्मेवारी प्रबन्ध निदेशक, सचिव या मुख्य व्यवस्थापक की होती है।

अब यह प्रश्न पूछा जा सकता है कि क्या हमारे देश में राष्ट्रपति एवं राज्यपाल वास्तव में मुख्य कार्यपाल हैं। मसदात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में दो कार्यपाल होते हैं। एक औपचारिक एवं दूसरा अनौपचारिक। सर्वधानिक दृष्टि से प्रशासन का सारा काम औपचारिक प्रधान के नाम से किया जाता है, चाहे औपचारिक प्रधान ने उन फाइलों को देखा भी न हो। हमारे संविधान में इस बात की विशेष रूप से व्यवस्था की गई है कि "भारत सरकार के सारे कार्य इस प्रकार किये जाय कि सारे कार्य राष्ट्रपति के नाम से ही हों।"<sup>१</sup> राष्ट्र का सर्वधानिक प्रधान होने के नाते व्यक्तिगत रूप से राष्ट्रपति को कोई कार्यकारिणी शक्ति प्राप्त नहीं है। पर कार्यपालिका के सभी आदेश इसी के नाम पर निकाले जाने चाहिए। इसी प्रकार की व्यवस्था राज्यों के सदन में राज्यपाल के लिए भी है।<sup>२</sup> कार्यपालिका की वास्तविक शक्तियाँ तो अनौपचारिक प्रधानों यथा प्रधानमंत्री एवं मुख्यमंत्रियों के हाथ में होती हैं। ये दोनों ही सदन एवं विधान मण्डल के निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी रह कर कार्यपालिका की वास्तविक शक्तियों का उपयोग करते हैं।

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में इसके विपरीत औपचारिक तथा अनौपचारिक प्रधान की शक्तियाँ एक ही व्यक्ति में निहित होती हैं जैसे अमेरिका का राष्ट्रपति। यहाँ पर प्रशासनिक प्राज्ञा में उसी के नाम से प्रकाशित की जाती है और वास्तव में ये उसी के निर्णय होते हैं। यद्यपि उसकी सहायता के लिए दस सदस्यों

१. भारत का संविधान धारा ७७

२. वही।

की कैबिनेट होती है। पर इसकी स्थिति ससदात्मक शासन प्रणाली वाले देशों से भिन्न होती है। कैबिनेट को एवमत सलाह के विपरीत भी राष्ट्रपति निर्णय लेने की स्वतन्त्र है। अमेरिकन कैबिनेट राष्ट्रपति के अधीनस्थ पदाधिकारियों की सस्था है, न कि उसके समन्वय सहयोगियों की।

### मुख्य कार्यपाल के कार्य

१. प्रशासनिक नीतियों का निर्णय—मुख्य कार्यपाल यह काम दो प्रकार से करता है। पहला, पार्लियामेंट या विधानमण्डल द्वारा बनाये गए कानूनों की अधिसीमा में नियम उपनियम आदि बनाता है। दूसरे, पार्लियामेंट विधानमण्डल के विचारार्थ विधेयक आदि प्रस्तुत करवाता है। ससदात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में तो पार्लियामेंट का प्रायः ६/१० समय सरकार द्वारा प्रस्तुत विधेयकों के विचार में ही बीत जाता है।

२. मुख्य कार्यपाल प्रशासनिक संगठन के ढाँचे के निर्माण के लिए उत्तरदायी होता है। नये विभाग बनाने चाहिए या नहीं, पुराने विभागों का पुनर्गठन कैसा हो, यह सभी बातें मुख्य कार्यपाल की ही जिम्मेवारी है। परिस्थितियों के अनुसार सरकार की जिम्मेवारियाँ बदलती रहती हैं। उनके लिए कई बार नये संगठन की आवश्यकता पड़ती है। अकाल पीड़ितों की सहायता के लिए एक विशेष संगठन अकाल आयुक्त की आवश्यकता होगी। यदि प्रशासन के विरुद्ध जनता की शिकायतें हो तो उनको दूर करने के लिए लोकपाल और लोक-आयुक्त जैसे संगठनों की आवश्यकता होगी है।

३. नियुक्तियों आदि का अधिकार भी मुख्य कार्यपाल को ही होता है। यद्यपि आजकल लोक सेवा के प्रभाव से अधिकतर नियुक्तियाँ लोक सेवा आयोग की सन्तुष्टि पर ही होती हैं, पर औपचारिक रूप से नियुक्ति का अधिकार मुख्य कार्यपाल को ही होता है। इसके अतिरिक्त राजनैतिक नियुक्तियाँ मुख्य कार्यपाल ही के हाथ में होती हैं। भारत में राजपाल, उच्चतम न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश और न्यायाधीश, उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश और न्यायाधीश, राजदूतों, महा-लेखापाल एवं लेखा जाच अधिकारी आदि की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। नियुक्ति करने वाले अधिकारी को पदच्युत करने का अधिकार भी उसे होता है। अतः यह कहा जा सकता है कि कार्मिक वर्ग के प्रशासन में मुख्य कार्यपाल का बहुत ही अधिक हाथ रहता है।

४. प्रशासन को ढग से चलाने के लिए मुख्य कार्यपाल निर्देश, आदेश, घोषणा आदि करता है। चौथे प्रायः चुनाव के बाद जब राजस्थान में राष्ट्रपति शासन की स्थापना हुई तो यह राष्ट्रपति की घोषणा के द्वारा की गई। जब बाद में स्थिति सामान्य हो गई तो एक दूसरी घोषणा द्वारा राष्ट्रपति शासन को वापस ले लिया गया। निर्देश एवं आदेश से सरकारी फर्मकारियों के कामों में एक रूपता आती है।

५. मुख्य कार्यपाल समय-समय पर जाँच आदि की आज्ञा देना है। जयपुर में



गोलीकाण्ड के बाद सरकार ने विभागीय जांच का आदेश दिया था। बाद में राज्यपाल ने न्यायिक जांच ही आज्ञा दी। जांच आदि की आवश्यकता तब पड़ती है जब मुख्य कार्यपाल यह जानना चाहे कि उसके अधीनस्थ कर्मचारी अपनी शक्तियों का उचित रूप से उपयोग तो कर रहे हैं।

६. सप्तदात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में मुख्य कार्यपाल का यह भी कर्तव्य होता है कि वह वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पहले प्रागामी वर्ष के लिए आय एवं व्यय के अनुमानित आँकड़े तैयार करवाये और वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पहले इन्हें ससद के सम्मुख प्रस्तुत करे। वित्तीय वर्ष की समाप्ति के उपरान्त बिना ससद की सहमति कर वसूल करना वास्तुनी दृष्टि से अनुचित है।

मुख्य कार्यपाल का यह भी कर्तव्य होता है कि प्रशासन के विभिन्न विभागों एवं मन्त्रालयों में समन्वय बनाए रखे। कई बार ऐसा हो सकता है कि दो विभागों में आपस में मतभेद हो जाय, या एक ही काम दो विभागों द्वारा किया जा रहा हो। प्रशासकीय कार्यों में तालमेल बनाये रखना बड़ा जरूरी है। कई बार तो तालमेल के इस कार्य को प्रशासन का हृदय कहते हैं। मान लीजिए सीमेंट और भवन-निर्माण की सामग्रियों की कमी है। सरकार का सम्भरण विभाग (Supply Dept.) इनकी मांगों को कम करने का प्रयत्न कर रहा है। दूसरी ओर, वित्त विभाग भवन निर्माण के लिए लोगों को ऋण दे रहा हो, जिसमें इन सामग्रियों की मांग पर सीधा असर पड़ता है। मुख्य कार्यपाल का यह कर्तव्य होता है कि वह यह देखे कि प्रशासन के विभिन्न विभाग कहीं विरोधी नीतियाँ तो नहीं कार्यान्वित कर रहे हैं।

मुख्य कार्यपाल को वे सब अधिकार एवं शक्तियाँ दी जाती हैं जोकि गैर-सरकारी प्रशासकीय इकाइयों में मुख्य व्यवस्थापक को दी जाती हैं। मारे कर्मचारी उसके अधीन होते हैं और उन्हें उसकी आज्ञा माननी होती है। उनके ऊपर नियंत्रण का अधिकार मुख्य कार्यपाल को होता है। इस प्रकार की व्यवस्था होती है कि मुख्य कार्यपाल आवश्यकतानुसार उन्हें आदेश एवं निर्देश दे सके।

उने सिद्धान्त एवं कार्यरूप में प्रशासन का प्रधान होना चाहिए। ससद या विधानमण्डली को प्रशासकीय विभागों के प्रधानों से सीधा सम्पर्क स्थापित करने की चेष्टा न करके मुख्य कार्यपाल द्वारा ही प्रशासकीय नियंत्रण का कार्य करना चाहिए। इसी प्रकार की स्थिति निजी प्रशासन के क्षेत्र में भी मिलती है। आपका कालेज विश्व-विद्यालय द्वारा सीधे चलाया जाता है। विश्व-विद्यालय के प्रमुख कार्यपाल कुलपति महोदय हैं। कालेज को मुन्दाह रूप से चलाने के लिए निदेशक एवं उप-निदेशक की नियुक्ति की गई है। उनके नीचे स्थानीय अध्यक्ष और व्याख्याता होते हैं। चूँकि कालेज चलाने की सारी जिम्मेवारी निदेशक पर है इसलिए सिंडिकेट और कुलपति महोदय को जो कुछ भी पूछ-ताछ करना हो, वह निदेशक महोदय से ही करना चाहिए। स्थानीय अध्यक्ष और व्याख्याताओं से सम्पर्क स्थापित करना अनुचित होगा।

नीति निर्धारित करने वाली सत्ता को उद्देश्य बता देना चाहिए। सरकारी गैर-सरकारी प्रशासन में यह कानून बन कर किया जाता है। प्रशासन में संचालक-मण्डल यह काम करता है। उद्देश्य के साथ ही उन्हें प्रमुख प्रशासन पद्धति भी बता दी जानी चाहिए ताकि उन्हें अपनी अधिकार सीमा का ज्ञान हो जाय। उसके बाद उसे स्वतंत्र रूप से काम करने का अवसर दिया जाना चाहिए। उसके स्वविवेक में बार-बार का हस्तक्षेप अनुचित है। यह बात दूसरी है कि उसका कार्य मतोपप्रद न हो तो उसे सर्वधानिक या कानूनी तरीके से हटा दिया जाए।

समदात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री। मुख्यमंत्री स्वीकार करने के बाद प्रशासन का सारा काम उन्हीं के हाथ में छोड़ दिया जाता है। मन्त्रि-मण्डल की नियुक्ति, विभागों का बँटवारा, प्रमुख सचिव आदि की नियुक्ति सभी प्रधानमंत्री/मुख्यमंत्री के हाथ में होनी है। जो भी नियुक्तियाँ लोक सेवा के नियमों के अनुसार नहीं होती हैं वे मुख्य कार्यपाल अपने स्वविवेक से करता है। ससद समय-समय पर प्रश्न पूछ कर, कामरोको प्रस्ताव पारित कर बहिर्गमन, निदा प्रस्ताव, आदि के द्वारा प्रशासन पर कुछ नियंत्रण रखती है। प्रशासन की सारी जिम्मेदारी प्रधानमंत्री और उसके साथियों पर ही होती है। यदि प्रधानमंत्री और ससद में झगडा हो जाए तो या तो ससद अविश्वास का प्रस्ताव पास करके मन्त्रि-मण्डल को हटा देती है, या मन्त्रिमण्डल त्यागपत्र दे देता है। प्रधानमंत्री चाहे तो विधान मण्डल को भग करवा कर नये चुनाव भी करवा सकता है। चुनाव के बाद भी यदि उसका बहुमत नहीं पाता तो वह त्यागपत्र दे देता है। ऐसी दशा में ससद नया नेता चुन लेती है। समदात्मक शासन प्रणाली इस प्रकार की व्यवस्था करती है कि आवश्यकता पडने पर नेता तो बदल लिया जाय पर प्रशासन का काम ससद या ससद की समिति को नहीं दिया जाता।

यदि ससद मुख्य कार्यपाल को प्रशासनिक शक्तियाँ नहीं देगी तो एक ऐसी परिस्थिति पैदा हो जायगी जहाँ प्रशासकीय विभागों के अधिकारी व्यवस्थापिका के अधिकारों के रूप में काम करने लगेंगे। मुख्य कार्यपाल उन पर नियंत्रण नहीं रख सकेगा। संदीान्तिक रूप से चाहे वे भले ही मुख्य कार्यपाल के नीचे हों, पर वास्तविक रूप में वे स्वतंत्र होंगे। ऐसी दशा में जब ससद प्रशासनिक शक्ति अपने हाथों में ही रखना चाहती है, तो अनेक मण्डल, आयोग आदि की व्यवस्था करनी पडती है। कई बार मण्डल एवं आयोग आदि के सदस्यों की नियुक्ति मुख्य कार्यपाल द्वारा ही होती है। पर यह केवल औपचारिक व्यवस्थामात्र है। कार्यपाल इन्हे किसी भी प्रकार नियंत्रण में नहीं रख सकता।

ऐसी स्थिति में प्रशासन की दशा उस बम्पनी सी हो जाती है जिसमें कोई मुख्य-व्यवस्थापक न हो, न तो प्रशासनिक नियंत्रण हो और न कोई कार्यक्रम हो। सारा काम बिना किसी समन्वय के किया जा रहा हो। मुख्य कार्यपाल को चाहे सविधान द्वारा इन कामों का उत्तरदायित्व दिया भी गया हो, पर उसे ऐसी प्रशासनिक परिस्थि-

तियों में रखा जाता है कि वह अपना उत्तरदायित्व निभाने में सर्वथा प्रसमर्थ रहता है। प्रशासन की ऐसी व्यवस्था जहाँ विधान मण्डल स्वयं ही समिति, प्रायोग, बोर्ड द्वारा प्रशासन चलाने की व्यवस्था करती है, सैद्धान्तिक एवं व्यवहारिक दृष्टि से दोषपूर्ण है।

मुख्य कार्यपाल प्रशासन सम्बन्धी इतने उत्तरदायित्वों को अकेले नहीं निभा सकता। अतः उसकी सहायता के लिए अनेक परामर्शदाता प्रतिष्ठानों की नियुक्ति की जाती है। ये मुख्य कार्यपाल को निर्णय लेने में सहायता पहुँचाते हैं। सूचनाएँ एकत्रित करते हैं और मुख्य कार्यपाल की ओर से यह देखते हैं कि आज्ञाओं एवं निर्देशनों का उचित रूप से पालन हो रहा है या नहीं। अमेरिका में राष्ट्रपति की सहायता के लिए एक्जीक्यूटिव आफिस आफ् दी प्रेसिडेंट (Executive office of the President) है। भारत में प्रधानमंत्री और कैबिनेट की सहायता के लिए कैबिनेट सचिवालय है। सचिवालय का प्रभान एक सचिव होता है। सचिवालय मुख्यतः चार भागों में बँटा है।

- १ मुख्य सचिवालय
- २ सी० एंड एम० प्रभाग
- ३ सैनिक कक्ष
- ४ आर्थिक कक्ष

इनके अतिरिक्त केन्द्रीय सार्विकीय विभाग सलमन कार्यालय के रूप में काम करता है।

योजना प्रायोग भी परामर्शदाता प्रतिष्ठान के रूप में ही काम करता है। उसका उद्देश्य भारत सरकार को योजना एवं विकास के क्षेत्र में परामर्श देना है। इसकी स्थापना मार्च १९५० में की गई थी। इसका प्रमुख उद्देश्य देश की तीव्र गति से आर्थिक प्रगति के लिए योजना बनाना है। इसके सचिवालय का प्रधान एक सचिव होता है। आयुक्त तीन प्रमुख भागों में बँटा है।

१. कार्यक्रम परामर्शदाता मण्डल
- २ सामान्य सचिवालय
- ३ तकनीकी प्रभाग

इसमें २१ खण्ड पीठ हैं।

इनके अतिरिक्त योजना आयोग में कई परामर्शदात्री समितियाँ भी हैं। जैसे राष्ट्रीय विकास परिषद, आयोजना निर्माण समिति, सिंचाई एवं विद्युत योजनाओं की परामर्शदात्री समिति, जन-सहयोग के लिए समन्वय समिति इत्यादि।

केन्द्रीय सचिवालय भी परामर्शदाता प्रतिष्ठान ही है। यह अनेक मन्त्रालयों में विभक्त है। मन्त्रालय अपने विभाग-के-मंत्रियों-को-प्रशासनिक-सामग्री-में-परामर्श-देता है। यह देखता है कि विभागीय प्रशासन नियमों के अनुसार चलता है। मंत्रियों के लिए सूचनाएँ एकत्रित करना है, उन्हें निर्णय लेने में सहायता पहुँचाता है तथा उन्हें

यह बताता है कि उनकी आज्ञाओं का उचित ढंग से पालन हो रहा है या नहीं। अनेक मंत्रालयों में यथा, विधि मंत्रालय, सिंचाई एवं विद्युत् मंत्रालय, सामुदायिक विकास मंत्रालय, में केवल सचिवालय ही हैं। सहायक शृंखलाएँ नहीं हैं। इसीलिए डीन एप्लेबी (Dean Appleby) ने कहा है कि कुछ प्रमुख विभागों को छोड़ कर भारत की केन्द्रीय सरकार में केवल परामर्शदाता प्रतिष्ठान ही हैं। सहायक शृंखलाएँ नहीं हैं।

मुख्य कार्यपाल का प्रशासन में वास्तविक महत्त्व समझने के लिए यह आवश्यक है कि उसके नेतृत्व के कार्य को अच्छी तरह समझा जाय। मुख्य कार्यपाल स्वयं क्या करता है या क्या नहीं करता है यह तो गौण वस्तु है। यह अपेक्षा भी नहीं की जाती कि मुख्य कार्यपाल सारा काम स्वयं करे। मुख्य कार्यपाल को तो यह देखना है कि प्रशासन का सारा काम अच्छी तरह सुचारु रूप से चले। उसे ऐसी परिस्थितियों का निर्माण करना है कि जिसमें प्रत्येक अपना काम अच्छी तरह कर सके जिससे उद्देश्य की प्राप्ति हो सके। मुख्य कार्यपाल अपने उद्देश्य एवं भावनाओं से अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को इस प्रकार प्रभावित करता है कि वे अपने पारस्परिक विभेदों को भुलाकर उद्देश्य की प्राप्ति के लिए भद्रसर हो। यह सरकारी और गैर-सरकारी दोनों प्रकारों की प्रशासकीय इकाइयों में लागू होना है।

मुख्य कार्यपाल के लिए अपने सहयोगियों के बीच सत्ता का प्रतिनिधान करना बड़ा आवश्यक है। आज के समय में सरकारी एवं गैर-सरकारी दोनों ही क्षेत्रों में प्रशासकीय इनाइपों इतनी बढ़ी हो गई हैं कि बिना प्रतिनिधान के काम चल ही नहीं सकता। यदि प्रतिनिधान नहीं किया गया तो सारे प्रशासन का भार मुख्य कार्यपाल पर धा पड़ेगा और मुख्य कार्यपाल इस कार्यभार में दब कर रह जाएगा। यही कारण है कि कुछ देशों में प्रधानमंत्री कोई भी विभाग अपने पास नहीं रखता। वह सामान्य रूप से सारे प्रशासन की देखभाल करता है और सहयोगियों के बीच समन्वय बनाए रखता है। यही बात गैर-सरकारी प्रशासन में भी लागू होती है। मुख्य व्यवस्थापक कई बार कोई विभाग अपने पास नहीं रखते। उनका सारा समय समन्वय और भविष्य में वृद्धि के विकास की योजनाएँ बनाने में बीतता है। वे अपने प्रमुख सहयोगियों से मिलते हैं, यदि प्रशासन में कोई समस्या आ गई हो तो उसके निदान का प्रयत्न करते हैं और यह देखते हैं कि उनके सहयोगी योजनाओं को उनकी इच्छानुसार कार्यान्वित कर रहे हैं।

आज का युग प्रजातन्त्रीय युग है। आज पुरानी मान्यताएँ तेजी से बदल रही हैं। मुख्य कार्यपाल चाहे वह सरकारी क्षेत्र में हो, अथवा गैर-सरकारी इन बदलती हुई परिस्थितियों से झूना नहीं रह सकता। प्रजातन्त्रीय नेतृत्व भी प्रजातन्त्रीय होना चाहिए। प्रजातन्त्रीय प्रशासकीय नेतृत्व का तात्पर्य यह है कि मुख्य कार्यपाल अपने सश्रिकट अधीनस्थ अधिकारियों की बातें सुनेगा। उनमें अपने विचारों को मनवाने के लिए तर्क और अनुभव का उपयोग करेगा। भय और आज्ञा का प्रयोग प्रजातन्त्रीय

प्रशासकीय नेतृत्व में कम-से-कम होना चाहिए। इनका उपयोग तभी ठीक कहा जा सकता है जब अन्य सभी उपाय प्रसफल रहे हों और भय एवं भ्रष्टाचार के अतिरिक्त दूसरा कोई भी रास्ता न बच रहा हो।

मुख्य कार्यपाल के लिए यह भी आवश्यक है कि वह अपने अधीनस्थ कर्म-चारियों को इस बात से आश्वस्त कराये कि वह उन पर विश्वास रखता है। यदि वे कानून की सीमा में काम करें, और स्वविवेक का निजी प्रयुक्त राजनीतिक उद्देश्य की प्राप्ति के लिए उपयोग नहीं करें तो मुख्य कार्यपाल उनका साथ देगा। आज भारतीय प्रशासन में प्रायः सभी अधिकारियों के सामने यही समस्या मुँह बाये खड़ी है। क्या ठीक ढंग से काम करने के बाद भी उनके अधिकारी उनका साथ देंगे? अंग्रेजी शासन में हर अधिकारी को यह विश्वास था कि यदि वह अपने अधिकार सीमा के भीतर स्वविवेक का बिना किसी भय प्रयुक्त स्वार्थ के उपयोग करेगा तो उसके उच्च-अधिकारी उसका साथ देंगे। अतः अधिकारी निर्णय लेने और उनको कार्यान्वित करने में अपनी योग्यता भर पीछे नहीं हटते थे। पर स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद परिस्थितियों के बदलने के कारण यह आश्वासन नहीं रह सका। फलतः हम देखते हैं कि अधिकारी-गण निर्णय लेने में हिचकते हैं, और जहाँ तक सम्भव हो, किसी न किमी बहाने निर्णय को टालते रहते हैं। निर्णय के बाद भी उनको कार्यान्वित करने में उत्साहशील नहीं दिखाई पड़ते। अतः मुख्य कार्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह अधिकारियों को आश्वस्त कराये कि उन्हें अपना काम नियमों के अनुसार करना चाहिए और आवश्यकता पड़ने पर प्रशासन और मुख्य कार्यपाल उनका साथ देंगे।—जब तक अधिकारियों को इस प्रकार का आश्वासन नहीं मिलता प्रशासन की कुशलता नहीं बढ़ाई जा सकती।

विशेष अध्ययन के लिए

- |                         |   |
|-------------------------|---|
| १. विलोडी               | प्रिसिपिन्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन              |
| २. डाइमक एवं डाइमक :    | पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन                             |
| ३. वाइट                 | इन्ट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन |
| ४. एम० पी० शर्मा        | लोक-प्रशासन सिद्धान्त एवं व्यवहार                 |
| ५. अवस्थी एवं माहेश्वरी | लोक-प्रशासन                                       |

## प्रशासकीय शाखा का संगठन

साव्यजनिक कार्यों की प्रधिकृतम कार्यकुशलता और मितव्ययता पूर्ण प्रशासन के लिए जिन सेवाओं की आवश्यकता है उनकी संगठन योजना का आधारभूत रूप क्या हो, यह एक महत्त्वपूर्ण प्रश्न है। दूसरे रूप में इस प्रश्न का आशय उन विभिन्न सेवाओं की सख्या एवं रूप निर्धारण करने तथा उनके पारस्परिक सम्बन्धों से है जो कि निर्धारित कार्य को पूर्ण करने के लिए स्थापित की जायेगी। यह निश्चित किये बिना कि संगठन का आधारभूत रूप क्या है। प्रशासकीय प्रणाली के प्रारूप के सम्बन्ध में निर्णय नहीं हो सकता। इस दृष्टिकोण से समस्या को देखने हुए यह कहा जा सकता है कि सरकार की प्रशासकीय प्रणाली एक एकीकृत प्रशासकीय मन्त्र है। इसका अभिप्राय यह है कि विभिन्न प्रशासकीय सेवाएँ एक-दूसरी से अलग-अलग या स्वतन्त्र इकाइयों के रूप में दिखाई न देकर एक सामान्य संगठन के कार्यवाहक भग दिखाई दें। इनमें से प्रत्येक वा अगना भिन्न क्षेत्र होते हुए भी सामान्य उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए वे दूसरी सेवाओं में सौहार्दपूर्ण ढंग से कार्य करें।

जिस प्रकार किसी मोटर कार में मशीन, गाड़ी का मुख्य भाग खबर के हिस्से, बिजली की फिटिंग आदि अलग-अलग चीजें हैं, पर गाड़ी के लिए ये सभी एक ही तरह काम करते हैं सभी गाड़ी चलनी है, इसी प्रकार चाहे विभिन्न प्रशासकीय सेवाएँ अलग-अलग हों पर प्रशासकीय मशीन को उचित रूप से चलाने के लिए इनका एक होकर एक व्यवस्थित तथा समन्वित रूप से काम करना जरूरी होना है। सरकारी की प्रशासकीय शाखाओं की जाँच से यह पता चलता है कि उनका जन्म दो भिन्न सिद्धान्तों पर आधारित है उनको (१) स्वतन्त्र या असम्बन्धित प्रणाली और (२) एकीकृत या विलयित या समाकलित या विभागीय प्रणाली कहा जा सकता है। स्वतन्त्र प्रणाली या असम्बन्धित प्रणाली -

इस प्रणाली में प्रत्येक सेवा एक स्वतन्त्र इकाई समझी जाती है जिसका दूसरी सेवाओं से या तो कोई सम्बन्ध नहीं रहता या सम्बन्ध रहता भी है तो केवल औपचारिक मात्र। इसके अन्तर्गत दी जाने वाली सेवा से मुख्य कार्यपाल या व्यवस्थापिका—जिसके द्वारा उसका जन्म हुआ या और जिसके द्वारा उसका नियन्त्रण निर्धारण किया जा रहा है, का सीधा सम्पर्क स्थापित रहता है।

एकीकृत या विलयित या समाकलित या विभागीय प्रणाली

इस प्रणाली में उन सभी सेवाओं को जिनका कार्य एक सामान्य क्षेत्र में

घाता है एक समष्टि में इकट्ठा करने का प्रयत्न किया जाता है। इनका परस्पर सह-योग एवं निकट सम्बन्ध रहे इसलिए इन्हें विभागों में बांट दिया जाता है जिनका एक मुख्य अधिकारी होता है जिसे उन सभी सेवाओं का साधारण ज्ञान होता है। उसका यह कर्तव्य होता है कि सभी समष्टिगत सेवाओं को सौहार्दपूर्ण ढंग से ग्राम उद्देश्य की प्राप्ति के लिये कार्य करने को प्रेरित करे। इस प्रणाली के अन्तर्गत सत्ता का सून विभिन्न सेवाओं से विभागों द्वारा, जिनकी वे अधीनस्थ इकाइयाँ हैं, मुख्य कार्यपाल या व्यवस्थापिका जिनके अन्तर्गत सभी विभाग आते हैं, की ओर प्रवाहित होता है।

एकीकृत या विलयित प्रणाली क्यों ?

प्रत्येक प्रणाली के अपने अलग-अलग लाभ हैं। परन्तु किसी भिन्न दृष्टिकोण से दूसरी प्रणाली अधिक उचित प्रतीत होने लगती है। इसके लाभ निम्नलिखित हैं।—

१. इस प्रणाली द्वारा सरकार की समस्या साधारण रूप से घासान हो जाती है। आजकल सरकार विभिन्न प्रकार की अधिक से अधिक सेवाएँ प्रारम्भ करती जा रही है। ऐसी दशा में साधारण जनता का तो क्या कहना, जो लोग इन सेवाओं को पूर्ण करने के लिए उत्तरदायी है, उन्हें भी इनके जटिल स्वरूप का पूर्ण ज्ञान नहीं है। ऐसी स्थिति में जो कुछ भी समस्या की जटिलता को कम कर सके वह अच्छा होगा। विशेषतया यह प्रणाली अधिक ज्ञानप्रद विधान बनाना सम्भव करती है और जनता द्वारा इन सेवाओं के प्रभावशाली उपयोग को भी सम्भव बनाती है।

२. इस प्रणाली द्वारा विभिन्न सरकारी विभाग अपने कार्यक्रमों को अधिक अच्छी तरह तैयार कर सकते हैं तथा उन्हें मुचारु रूप से पूरा कर सकते हैं।

३. इस प्रणाली में मुख्य कार्यपाल से सीधा सम्पर्क रखने वाले तारकालिक अधीनस्थ कर्मचारियों की संख्या कम हो जाती है। इससे नियन्त्रण अधिक कारगर रूप से रखा जा सकता है तथा मुख्य कार्यपाल को प्रशासन की विभिन्न समस्याओं पर सोच-विचार करने के लिए काफी समय मिलता है। फलतः एक प्रभावशाली निरक्षरस्य प्रशासन व नियन्त्रण की व्यवस्था का विकास होता है।

४. यह प्रणाली अधिकार एवं उत्तरदायित्व को पूरी तरह निश्चित करती है।

५. इस प्रणाली में संगठन, सामग्री, सयन्त्र, कर्मचारी व कार्यों के दुहरेपन को रोकने का पर्याप्त उपाय रहता है।

६. पुस्तकालयों प्रयोगशालाओं तथा अन्य सेवाओं का पूरा-पूरा उपयोग इसमें सम्भव होता है।

७. यह उन सेवाओं के बीच जोकि एक ही सामान्य कार्य-क्षेत्र में प्रभावशाली हो, पारस्परिक सहयोगी सम्बन्धों को सम्भव बनाती है, जो किसी दूसरी विधि

द्वारा नहीं हो सकता ।

८. यह उन तरीकों को प्रस्तुत करती है जिनमें अधिकार क्षेत्र के मतभेदों को हटाया जा सके या उनमें तत्परता से समायोजन किया जा सके । चूँकि सारा संगठन एक ही व्यक्ति की प्राधीनता में काम करता है, अतः प्रशासकीय इवाइसों के प्राप्त होने पर प्रासानी से सुलभ हो जा सकते हैं ।

९. यह सभी प्रशासकीय प्रक्रियाओं व विधियों का मानकीकरण अधिक सुविधाजनक रूप से करती है । इस प्रणाली में सस्यागत वागं कलापो के केन्द्रीयकरण में सुविधा होती है जैसेकि क्रय करना, सुरक्षित रखना, सम्भरण करना व नियुक्ति करना आदि ।

१०. चूँकि इस प्रणाली द्वारा एक ही प्रकार की सेवाएँ एक विभाग के अन्तर्गत आती हैं इसलिए सरकार की विकास सम्बन्धी कार्यक्रमों के बनाने में सुविधा होती है और उसमें प्राप्त में उचित सोहार्दपूर्ण सम्बन्ध स्थापित किया जा सकता है । अतः इस प्रणाली द्वारा विकास सम्बन्धी कार्यों को सुचारु रूप देने एवं उनके क्रियान्वित करने में सुविधा मिलती है ।

एकीकृत या त्रिभागीय प्रणाली की अपेक्षाएँ

उपरोक्त विवरण से एकीकृत प्रशासकीय प्रणाली की प्रसम्बन्धित प्रणाली से सैद्धान्तिक रूप से उत्कृष्टता प्रकट होती है । पर सैद्धान्तिक उत्कृष्टता मात्र से किसी प्रशासकीय प्रणाली को सफलता मिल जाए यह अनिवार्य नहीं है । सैद्धान्तिक रूप से ठीक प्रणाली को यदि गलत तरीके से काम में लाया जाये तो सफलता शब्द ही मिल सके । एकीकृत प्रशासकीय प्रणाली की आवश्यकता के लिए निम्नलिखित अपेक्षाएँ हैं—

१. विभिन्न सेवाओं को विभागों में एकत्रित करने का काम ठीक प्रकार से किया जाए । एक विभाग में उन्हीं सेवाओं को लाया जाना चाहिए जोकि एक ही क्षेत्र से सम्बन्धित हों । इसका तात्पर्य यह हुआ कि जहाँ तक सम्भव हो, विभाग सम-उद्देशीय या एक उद्देशीय होने चाहिए । ऐसी सेवाएँ जो उस उद्देश्य से सम्बन्धित न हों, उन्हें उस विभाग में कदापि शामिल नहीं किया जाना चाहिए ।

२. कभी-कभी त्रिभागीय या एकीकृत प्रणाली के समर्थक यह दृष्टिकोण बनाते हैं कि विभिन्न सेवाओं का छोटे छोटे विभागों में केवलमात्र गठन कर देना ही लाभदायक होगा । पर यह केवल भ्रममात्र है । जबतक सेवाओं का गठन इस भाँति का न हो कि जिसमें उनमें वास्तविक कार्यात्मक सम्बन्ध बने रहें उनका विभागों में गठन करना सेवाओं और विभागों दोनों के लिए ही अहितकरते हैं ।

३. सेवाओं के दृष्टिकोण से हम देखते हैं कि यदि उन्हें एक ऐसे विभाग के अन्तर्गत रखा जाए जिसका कि मुख्य कार्य वह नहीं है, इन सेवाओं को उसके अन्तर्गत अनावश्यक संलग्न किया गया है तो उनके कार्य में शिथिलता आजाएगी । कई बार



प्रशासकीय कामों की गतिविधि कम हो जाती है क्योंकि इन सेवाओं में सम्बन्धित महत्वपूर्ण कार्य करने से पहले विभागीय अध्यक्ष की स्वीकृति लेनी पड़ती है।

४. विभागों के दृष्टिकोण से देखें तो प्रतीत होता है कि उनमें अन्तर्गत तद्व्यवस्था आ जाते हैं जिससे जटिलता बढ जाती है और सेवाओं में उचित समन्वय पैदा नहीं हो पाता है। प्रशासकीय विधियों में मानकता भी नहीं आ पाती है।

५. इससे विभाग के अध्यक्ष के समय एवं ध्यान का भी सदुपयोग नहीं हो पाता है। उसका जो पूरा समय एवं ध्यान विभाग के प्राथमिक कर्तव्यों को दिया जाना चाहिए था, उसमें व्यवधान हो जाता है और उसके ऊपर अनावश्यक अधिक उत्तरदायित्व आ जाता है।

विभागीय गठन में किन सेवाओं को शामिल किया जाना चाहिए

ऐसा कहा जा सकता है कि यदि सम-उद्देशीय विभागों के सिद्धान्त को विभागीय गठन का मुद्दा आधार मान लिया जाए तो बहुत कम समस्याएँ सामने आयेंगी। किन्तु, वास्तव में ऐसा नहीं है। ज्योंही विभाग गठित करने का कार्य प्रारम्भ किया जाता है बहुत-सी विचारणीय बातें सामने आती हैं। इनमें से सबसे पहले जिसकी ओर ध्यान दिया जाना चाहिए वह है, यह निर्धारण करना कि कौन-सी सेवा प्रशासकीय सेवा है जिसको कि विभाग में गठित किया जाना है। अर्ध-न्यायिक एवं अर्ध-वैधानिक सेवाओं को विभागों के गठन में शामिल नहीं करना चाहिए। इस प्रकार की सेवाओं को कार्यपाल के निर्देशन व नियंत्रण के अन्तर्गत नहीं लाया जाना चाहिए। ये या तो न्यायपालिका के अन्तर्गत या विधानसभा के अन्तर्गत, इनके प्राथमिक कार्यों को ध्यान में रखते हुए रखी जानी चाहिए। इन दोनों प्रकार के कार्यों सम्बन्धी सेवाओं को कार्यपाल के अन्तर्गत लाना एक बड़ी भूल होगी। इसी भाँति अर्ध-वैधानिक और अर्ध-न्यायिक सेवाओं के अन्तर्गत उन सेवाओं का रखा जाना भी जो कि पूर्णतया प्रशासकीय है उचित नहीं। अतः प्रथम समस्या यह है कि सेवाओं की प्रकृति का निर्धारण किया जाय। तत्पश्चात् उसकी प्रकृति के अनुसार यदि वह पूर्णतया प्रशासकीय है तो विभागों में गठित किया जाय। यदि वह अर्ध-न्यायिक या अर्ध-वैधानिक है तो क्रमशः न्यायपालिका या विधानसभा के अन्तर्गत रखी जाय। इसके साथ यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि इन तीनों प्रकार की सेवाओं के अन्तर्गत या साथ दूसरे प्रकार की सेवाएँ न जोड़ी जाएँ।

सेवाओं को विभाग के गठन में सम्मिलित करने का सिद्धान्त

जब यह निश्चित हो जाये कि कौन-सी सेवाएँ विभागों के अन्तर्गत आएँगी तो सेवाओं के गठन के सिद्धान्त के निर्धारण की समस्याएँ सामने आती हैं। प्रश्न यह है कि क्या सेवाओं का गठन उनके आधारभूत उद्देश्यों, जिसके लिए उन्हें स्थापित किया गया था और चलाया जा रहा है, के अनुसार किया जाए या उन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सेवाओं के कार्यों ने जो रूप ले रखा है, उसके अनुसार किया

जाए ? आधारभूत उद्देश्य के अनुसार अगर सेवाओं का गठन किया जाता है तो सरकार के विभिन्न कार्यों क्या-क्या हैं यह निर्धारण करने का प्रयत्न किया जाना चाहिए । विभिन्न कार्यों के लिए विभिन्न विभाग बनाये जाएँ और प्रत्येक विभाग के अन्तर्गत वे सभी सेवाएँ सम्मिलित की जाएँ जिनके कार्य उनसे सम्बन्धित हैं ।

यदि सेवाओं का गठन उनके कार्यों के रूप के अनुसार किया जाता है तो उन सभी सेवाओं के कार्यों को जैसे इंजीनियरिंग, वैज्ञानिक अनुसंधान सांख्यिकी के निर्धारण का प्रयत्न किया जाना चाहिए और उन सभी सेवाओं को विभिन्न विभागों के अन्तर्गत लाया जाना चाहिए जिनके कार्य इस दृष्टिकोण से उनके रूप के समकक्ष हैं । दोनों सिद्धान्तों के अलग-अलग लाभ हैं किन्तु विलोवी ने उद्देश्य के आधार पर सेवाओं के गठन पर जोर दिया है । उनका बयान है कि कार्यों के रूप के अनुसार गठन करने से एक सर्वोच्च अधिकारी में सभी मामलों के उत्तरदायित्व को केन्द्रित करने का उद्देश्य नष्ट हो जाता है । अतः सेवाओं को विभागों में गठित करते समय मुख्य कार्यों का ध्यान रखा जाना चाहिए न कि कार्यों के रूप का । अतः सारांश में यह कहा जाता है कि पुनर्गठित प्रशासकीय प्रणाली में निम्नलिखित सिद्धान्तों को स्थान मिलना चाहिए ।

१ सगठन का प्रचार एकीकृत या विभागीय होना चाहिये ।

२ पूर्णतः प्रशासकीय सेवाओं और अर्थ वैधानिक व अर्थ न्यायिक सेवाओं तथा दूसरी विशेष सेवाओं का निर्धारण किया जाए और केवल प्रशासकीय सेवाओं को ही विभागीय गठन में सम्मिलित किए जाएँ ।

३ सेवाओं को उनके उद्देश्य के कार्यों को ध्यान में रख कर विभागों में बाटा जाना चाहिए न कि सेवाओं के कार्य के रूप को ध्यान में रख कर ।

४ यथासम्भव विभाग समकार्यत्मक हो ।

**प्रशासकीय विभाग का आन्तरिक संगठन**

यदि किसी प्रशासकीय विभाग के कार्यों को देखा जाए तो ऐसा प्रतीत होगा कि मुख्यतः ये दो भागों में विभाजित किए जा सकते हैं

(अ) प्राथमिक कार्यकलाप—ये वे कार्यक्रम हैं जिन्हें पूरा करने के लिए विभाग बनाया गया है । ये कार्यक्रम प्रत्येक विभाग में अलग-अलग होते हैं । शिक्षण व्यवस्था शिक्षा विभाग में, देश की आन्तरिक एवं बाह्य सुरक्षा रक्षा विभाग में, रोगियों की चिकित्सा स्वास्थ्य विभाग में प्राथमिक कार्यक्रम कहे जाएँगे ।

(ब) सहायक कार्यकलाप—ये ऐसे कार्यक्रम होते हैं जोकि विभाग को सुचारु रूप से चलाने के लिए आवश्यक होते हैं । यदि विभाग इन कामों को नहीं करे तो वह अपने प्राथमिक कार्यकलापों को पूरा नहीं कर सकेगा । इस श्रेणी में पूर्तिसेवा, संचार, लेखा, अन्वेषण, कामिक भर्ग प्रशासन आदि सेवाएँ आती हैं ।

प्राथमिक तथा सहायक कार्यकलापों में अन्तर

इन दो प्रकार के कार्यकलापों में निम्नलिखित अन्तर है

(अ) प्राथमिक कार्यकलाप स्वयं में ही साध्य होते हैं। इसका तात्पर्य यह है कि विभाग का निर्माण ही इसलिए किया गया है कि ये काम मुचाव रूप से पूरे किए जा सकें। जिज्ञा विभाग का निर्माण इसलिए किया गया है कि स्कूल और कानेजों में विद्यार्थियों को जिज्ञा दी जा सके। इसके विपरीत संस्थागत कार्यकलाप साध्य को प्राप्त करने के लिए साधन मात्र हैं। पूर्ण सेवा, संचार, लेखा आदि सेवाओं को साध्य नहीं कहा जा सकता। ये तो विभाग के प्राथमिक उद्देश्य की प्राप्ति के साधन हैं। ये काम इसलिए किए जाते हैं कि विभाग अपना प्राथमिक काम अच्छी तरह कर सके।

(ब) विभाग के प्राथमिक कार्यकलापों में कार्यकुशलता उसके संस्थागत कार्यकलापों की कार्यकुशलता पर निर्भर होती है। यदि किसी विभाग में वार्षिक बर्ष प्रशासन ठीक से नहीं है, और वृष्टा पर लोग हमेशा एक-दूसरे से लड़ते-भिड़ते रहते हैं, अनुशासनहीनता है, नीति भ्रष्टता है, लोगों को विभाग की वार्षिक नीतियों में विश्वास नहीं है, ऐसी स्थिति में प्राथमिक कार्यकलापों में कार्यकुशलता का प्रश्न ही नहीं उठता है।

(स) प्रत्येक विभाग के प्राथमिक कार्यकलाप अलग-अलग होते हैं। जैसे रक्षा विभाग का प्राथमिक कार्यकलाप देश की आन्तरिक एव बाह्य सुरक्षा करना है तो समाज-कल्याण विभाग समाज के दिक्के हुए वर्गों की उन्नति के लिए प्रयास करता है।

चूँकि ये कार्यक्रम अलग-अलग होते हैं अतः इनसे सम्बन्धित नियम तथा नीतियाँ भी अलग-अलग होनी हैं। इसके विपरीत संस्थागत कार्यक्रम जैसे लेखा पूर्ण सेवा, वार्षिक बर्ष-प्रशासन सभी विभागों में एक समान ही होना है।

यही कारण है कि आई० ए० एस० सचिव सचिवालय के प्रत्येक विभाग में नाम करते मिलते हैं तथा एक विभाग से दूसरे विभाग में उनका स्थानान्तरण होना रहता है। जो लोग प्राथमिक तथा संस्थागत कार्यक्रमों में अन्तर नहीं समझते वे कई बार इन प्रकार आपत्तियाँ उठाते हैं कि आई० ए० एस० का अधिकारी सभी विभागों में कैसे काम कर सकने में सक्षम होता है। वस्तुतः स्थिति यह है कि आई० ए० एस० अधिकारी विभाग के प्राथमिक कार्यक्रमों को नहीं समालते। वे तो संस्थागत कार्यक्रमों पर नियन्त्रण रखते हैं।

प्रशासन में अधिकतर हम विभागों के संस्थागत कार्यकलापों एवं इनसे सम्बन्धित समस्याओं का ही अध्ययन करते हैं।

(घ) चूँकि विभागों की स्थापना प्राथमिक कार्यकलापों की पूर्ण के लिए ही हुई है अतः इस दिशा में खर्च कम करने का प्रश्न प्रायः कम ही उठता है। पर संस्थागत कार्यकलापों के खर्चों को कम करने का सर्वत्र ही प्रयास किया जाता है। जब किसी विभाग में प्रशासकीय व्यय कम करना होता है तो पहले संस्थागत कार्यकलापों के खर्चों में कमी की जाती है।

उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि प्राथमिक तथा सस्थागत कार्यों की रकृति में काफी अंतर है। अतः प्रशासकीय कार्यकुशलता के लिए यह आवश्यक है कि इन दोनों कार्यों के लिए अलग-अलग इकाइयाँ बनाई जाएँ। इसके पक्ष में निम्न-लिखित तर्क प्रस्तुत किए जा सकते हैं।

(अ) जिन अधिकारियों को प्राथमिक कार्यकलापों में काम करना है, उन्हें यदि सस्थागत कार्यों से छुट्टी मिल जाए तो वे अपना सारा समय प्राथमिक कार्यकलाप में ही बिता सवेंगे। इसमें प्राथमिक कार्यकलाप की सफलता की प्राप्ति अधिक हो जाती है।

(ब) अनेक बार ऐसा भी देखा गया है कि कोई अधिकारी अपने व्यावसायिक विशेषज्ञता के क्षेत्र में तो बहुत ही अधिक कार्यकुशल है, पर सस्थागत कार्यकलाप के क्षेत्र में वे कुछ भी नहीं कर पाते। जैसे एक डाक्टर अपने डाक्टरी के क्षेत्र में तो बड़ा ही योग्य है, पर कामिज प्रशासन तथा सामान खरीदने के काम में ठीक तरह काम नहीं कर पाता। डाक्टर का चयन उसकी व्यावसायिक योग्यता के आधार पर होना है न कि सस्थागत कार्यों में उसकी कार्यकुशलता के आधार पर।

(ब) सस्थागत काम भी आजकल बहुत ही अधिक तकनीकी बन गए हैं। उदाहरण के लिए कामिज वर्ग, प्रशासन लेखा, अन्वेषण, बिक्री कर आदि लिए जा सकते हैं। इन क्षेत्रों में से जिनमें भी कोई इंजीनियर या डाक्टर शायद ही सफलतापूर्वक काम कर सके। यदि इन कामों की कुशलतापूर्वक करवाना है तो इन्हें इन विषयों के विशेषज्ञों को सौंपना पड़ेगा।

कई बार सस्थागत कामों के लिए एक अभिकरण बना दिया जाता है, जो विभाग के सभी सेवाओं के लिए या कई विभागों के लिए सस्थागत काम करता है। जैसे भारत सरकार में महा'नदेशक, प्रदाय एवं व्यवस्थापन (Director General of Supplies & Disposal) भारत सरकार के सभी विभागों के लिए सामान की आपूर्ति करता है तथा फागतू सामान नीलाम करवाता है। केन्द्रीय लोकसेवा आयोग सरकार के सभी विभागों के लिए कामिज वर्ग का चयन करता है। चूँकि विभिन्न विभागों के सस्थागत काम प्रायः एक-से ही होते हैं अतः इनको भलीभाँति चलाने के लिए इस प्रकार के अभिकरण अधिक कार्यकुशल होने हैं। साथ ही यदि कई विभागों या सारे सरकार के लिए एक ही अभिकरण हो तो खर्च में भी काफी कमी हो जाती है। यदि प्रत्येक विभाग अपने आपूर्ति एवं व्यवस्थापन के लिए अलग प्रबंध करें या लोकसेवा आयोग अलग-अलग बनाएँ तो इसमें खर्च काफी अधिक बढ़ जाएगा।

विशेष अध्ययन के लिए

१. विनोबी

प्रिंसिपल्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन

२. अवस्थी एवं माहेश्वरी

लोक प्रशासन

## प्रशासन के यन्त्र

यन्त्र का अभिप्राय सेवा या उपयोग के उपकरण से है। जिस प्रकार किसी कार्य को पूरा करने के लिए कुछ आवश्यक यन्त्रों का होना जरूरी है ठीक उसी प्रकार से प्रशासन को सुचारु रूप में चलाने एवं प्रशासन में कार्यक्षमता लाने के लिए कुछ यन्त्रों का भी होना अत्यावश्यक है। अतः हम यह कह सकते हैं कि प्रशासन में कार्यक्षमता लाने के लिए जिन यन्त्रों का उपयोग किया जाता है उन्हें प्रशासकीय यन्त्र कहा जाता है। प्रशासन के अध्ययन में प्रशासकीय यन्त्रों का अध्ययन अपेक्षित है क्योंकि उन्हीं के उचित प्रयोग पर ही प्रशासन की कार्यक्षमता एवं सुचारुता निर्भर करती है। साधारणतया प्रशासन के सभी यन्त्र जैसे प्रपत्र, अभिलेख आदि इसके अन्तर्गत आते हैं। वैसे प्रशासन की सामान्य समस्याओं का विवेचन करते समय बजट, सेवाओं सम्बन्धी एवं कार्यकुशलता सम्बन्धी अभिलेख, वित्तीय वक्तव्य विवरण और प्रतिवेदन, वस्तु सूचियाँ आदि का जो अध्ययन किया जाता है वह सब भी प्रशासकीय यन्त्र कहे जाते हैं। यहाँ पर निम्नलिखित यन्त्रों का अध्ययन किया जाएगा :

१. प्रशासकीय संहिता
२. सेवा प्रबन्ध-विवरण
३. सेवा पुस्तिका
४. संगठन एवं कर्मचारी वर्ग की रूप रेखाएँ, रेखाचित्र और मानचित्र
५. कार्य अभिहस्ताकन और प्रगति-प्रतिवेदन
६. प्रशासकीय प्रतिवेदन
७. सरकारी राजपत्र

### प्रशासकीय संहिता

प्रशासकीय संहिता में विभाग सम्बन्धी विधान, नियमों का व कानूनों का उल्लेख होता है। इस तरह के उल्लेख की आवश्यकता प्रत्येक सार्वजनिक प्रशासक के लिये न केवल इसलिये आवश्यक है कि उसे अपने कार्य सम्बन्धी पूर्ण विवरण का ज्ञान हो तथा वह कार्य सुचारु रूप से चला सके। इसके अतिरिक्त इसकी आवश्यकता इसलिए भी होती है कि सार्वजनिक प्रशासक पर यह भी उत्तरदायित्व है कि वह व्यवस्थापिका द्वारा बनाये गए विस्तृत विधान से परे न हटे एवं उसे सही

रूप से कार्यान्वित करे जिससे कि सार्वजनिक नीतियों द्वारा वांछित फल प्राप्त हो सके। इसलिए जहाँ तक एक सार्वजनिक प्रशासक का क्षेत्र है उसके सम्बन्ध में उसे पूरी जानकारी होनी चाहिए।

प्रशासकीय संहिता द्वारा प्रशासक के बंध दायित्वों का निर्देश होता है और व्यवस्थापिका को भी यह निश्चित करने में सुविधा हो जाती है कि उसके आदेश सही ढंग से कार्यान्वित किये जा रहे हैं या नहीं तथा नये विधान भी उसी के अनुकूल हैं या नहीं। इसके अतिरिक्त जनता भी प्रशासकीय संहिता का अध्ययन करके प्रशासन के प्रति अधिक जागरूक रह सकती है एवं लाभ प्राप्त कर सकती है। अतः सरकार द्वारा सावधानी व मनोयोग से बनाई गई प्रशासकीय संहिता का होना आवश्यक है। प्रशासकीय कार्यों को दो भागों उद्देश्यात्मक व सस्थागत में बाटा जाता है। प्रशासकीय संहिता की अन्तर्वस्तु का निर्धारण करते समय यही अन्तर ध्यान में रखा जाना चाहिए और केवल सस्थागत कार्यों को प्रशासकीय संहिता में लिया जाना चाहिए। उद्देश्यात्मक कार्यों को उनके कानूनों का अविभाज्य अंग बना दिया जाना चाहिए।<sup>१</sup> ऐसा करने से प्रशासक के समस्त उत्तरदायित्व एक ही पुस्तक में एकत्रित मिल सकेंगे।

विलोवी का मत है कि संहिता में केवल उन प्रावधानों का उल्लेख होना चाहिए जो सामान्य और आधारभूत है। अन्य विस्तार की बातों को प्रशासकीय अधिकारियों के विवेक पर छोड़ दिया जाना चाहिए। अतः प्रशासकीय संहिता की रचना करते समय अनावश्यक कठोरता तथा व्यापकता का प्रवेश न हो इसके लिए सतर्क रहना चाहिए। लचीलापन नष्ट होने से लालफीताशाही का तीव्र गति से विकास होता है जिससे प्रशासन में अकार्यकुशलता आ जाती है। सामग्री सम्बन्धी संहिता की समस्याओं को दूर करने के लिए विलोवी ने सुझाव दिया है कि प्रशासकीय संहिता को पांच भागों में बाट दिया जाना चाहिए। उनके अनुसार प्रथम भाग में मूल अधिनियमों को जिनसे सगठन के विभागों की शक्तियों और अधिकारों के उल्लेख का प्रावधान हो, अंकित किया जाना चाहिए। दूसरे भाग में कानून के उन प्रावधानों का उल्लेख होना चाहिए जिनके द्वारा कर्मचारियों की नियुक्ति, वर्गीकरण, उनकी पदोन्नति तथा सेवा की अन्य शर्तों का निर्धारण होता है। तीसरे भाग में ऐसे नियमों का वर्णन होना चाहिए जिनके आधार पर प्रशासन का संचालन होता है जैसे ठेके देना, अधि-प्राप्ति (Procurement) अधूरी आदि के तरीके। चौथे भाग में उन नियमों का समावेश होना चाहिए जिनके द्वारा प्रशासकीय सेवाओं के खाते, वित्तीय विवरण, लेखा-परीक्षण सम्बन्धी प्रावधानों का निर्धारण होता है। अन्तिम तथा पंचम भाग में बचे हुए सभी नियमों को उचित शीर्षकों के अन्तर्गत रखा जाना चाहिए। जोकि पहले चारों भागों में वर्णित नहीं हैं।<sup>२</sup>

१. Willoughby : Principles of Public Administration pp 162

२. Ibid pp 163

### सेवा प्रबन्ध-विवरण

कार्यक्षम प्रशासन के लिए उन सभी तथ्यों का पूर्ण ज्ञान होना अत्यावश्यक है जिनका उस कार्य पर प्रभाव पड़ता है या जिनसे उन पर नियंत्रण होता है। इसके बिना न तो विधायक ही और न प्रशासकीय अधिकारी ही उचित निर्णय ले सकेंगे कि क्या कार्य किया जाए, उस कार्य को कितना वित्त मिले, उस कार्य को कैसे कार्यान्वित किया जाए और कौनसे कानून उनके सम्बन्ध में लागू करें तथा किन तरीकों से उसका निर्देशन व देख-रेख किया जाए। प्रत्येक सेवा सम्बन्धी इस तरह की एकत्रित की गई सूचना को ही सेवा प्रबन्ध-विवरण (Service monograph) कहा जाता है। इसमें प्रत्येक सेवा सम्बन्धी पूर्ण व विस्तृत सूचना क्रमवद्ध योजनानुसार प्रस्तुत की जाती है। विलोबी के अनुसार एक अच्छे सेवा प्रबन्ध-विवरण में किसी सेवा सम्बन्धी निम्नलिखित सूचना सम्मिलित की जानी चाहिए।

(क) सेवा सम्बन्धी कार्यों का विस्तारपूर्वक विवरण

(ख) सेवा सम्बन्धी संगठन का वर्णन

(ग) सेवा यत्र-समुच्चय तथा दूसरी सुविधाओं का वर्णन यदि आवश्यकता हो तो।

(घ) सेवाओं की क्रियाओं से सम्बन्धित नियम तथा उनके लागू किये जाने का वर्णन।

(ङ) वित्तीय वर्णन।

(च) सूचना संग्रह के साधनों का वर्णन।

सेवा प्रबन्ध-विवरण से प्रशासकों को न केवल जिस सेवा को वह कर रहे हैं उसके बारे में ही विस्तृत सूचना प्राप्त होती है बल्कि उस सेवा से सम्बन्धित दूसरी सेवाओं के बारे में भी ज्ञान प्राप्त होता है। जैसे सेवा यत्र-समुच्चय व आपूर्ति आदि के बारे में सूचना जिससे ये सुविधायें आवश्यकता के समय प्राप्त की जा सकें। सेवा प्रबन्ध-विवरण के होने से कार्य के दोहरापन को रोका जा सकता है जिससे विभागों के कार्यों में समन्वय स्थापित होता है तथा कार्य सुविधाजनक रूप से पूरा होता है। अधिकारियों का स्थानांतर होता रहता है। वे एक सेवा से दूसरी सेवा में जाते हैं। सेवा प्रबन्ध-विवरण से अधिकारियों का पथ-प्रदर्शन होता है। अतः उनके लिए यह एक महत्वपूर्ण प्रशासकीय यत्र है। विधायकों के लिए भी यह लाभदायक है। उन्हें प्रत्येक सेवा सम्बन्धी सूचना एक ही स्थान पर मिल जाती है और वे विवेकपूर्ण विधान बनाने में इस सुविधा को महत्वपूर्ण पाते हैं।

सार्वजनिक जनता के लिए भी इसका उपयोग कम नहीं है। उन्हें सरकार के संगठन के बारे में सूचना मिलनी है जिससे जनता जागरूक होनी है। जनता सरकार के कार्यकलापों के सम्बन्ध में अपनी राय ठीक तरीके से बना सकती है। इसके परिणित वित्त विभाग को विभिन्न सेवाओं की वित्त सम्बन्धी माँगों की जाच-पड़ताल करने में भी सुविधा होती है।

सेवा प्रबन्ध-विवरण वर्णनात्मक होना चाहिए। इसमें किसी प्रकार की आलोचना, या सस्तुति नहीं होनी चाहिए।

**सेवा-पुस्तिका**

इसमें विभिन्न सेवाम्रो से सम्बन्धित सामान्य सूचना, इतिहास, कार्य सगठन आदि का वर्णन होता है। सेवा पुस्तिका (Service manual) में प्रत्येक सेवा के कार्यों की विस्तृत व्याख्या होती है। इसमें सेवा सम्बन्धी सगठन का विधान, कानून, नियम आदि होते हैं तथा सेवा को लागू करने के तरीकों का भी विवरण, विस्तृत रूप से होता है। इसमें सम्बन्धित सामग्री का उल्लेख अध्यायगत रूप से होता है। इसमें सेवा के व्यय के उल्लेख के साथ-साथ पदाधिकारियों की नियुक्ति, प्रशिक्षण, पदोन्नति का विवरण भी होता है तथा सामान क्रय करना, इनकी देवभाल और वितरण एवं जायदाद के अभिलेख बनाना और पत्राचार करने सम्बन्धी तरीकों का भी विवरण होता है। सेवा-पुस्तिका की विशेषता यह है कि सेवा सम्बन्धी कार्यक्रम के विषय में निगाह डालते ही तुरन्त जानकारी प्राप्त हो जाती है।

सेवा-पुस्तिका की प्रशासन के यन्त्र के एक नियन्त्रण के रूप में आवश्यकता है। इसके द्वारा कार्यविधियों का प्रचार होता है जिससे कर्मचारियों को अपना कार्य करने में प्रेरणा मिलती है।

उन्हे उनके उत्तरदायित्वों के प्रति जागरूक बनाया जा सकता है। नियन्त्रण के यन्त्र के रूप में सेवा-पुस्तिका का महत्त्व इससे प्रकट होता है कि इसके द्वारा उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ कर्मचारियों पर सफलतापूर्वक नियन्त्रण रख सकते हैं। उच्च अधिकारी यह जान सकता है कि उसके अधीनस्थ कर्मचारियों ने नियमानुसार अपने कर्तव्यों को निभाया है अथवा नहीं। इसमें नियन्त्रण का ढांचा ठीक बना रहता है। निर्देशक को नियन्त्रण करने में सुगमता होती है। यदि इनकी व्यवस्था भी एक समरूप योजनानुसार की गई है तो इसमें प्रशासन को कार्यकुशल बनाने में बहुत अधिक सहायता प्राप्त हो सकती है।

**संगठन तथा कर्मचारियों के रेखाचित्र, चार्ट तथा मानचित्र**

उच्च पदाधिकारियों को उन सभी सूचनाओं का जिनका सम्बन्ध प्रशासकीय क्रियाओं के प्रशासन में है, प्राप्त होना अत्यावश्यक है। रेखाचित्र, चार्ट तथा मानचित्रों के द्वारा सगठन एवं कर्मचारियों में सम्बन्धित सूचनाएँ एकत्रित की जा सकती हैं। यह सूचना एवत्र करना प्रशासन का महत्त्वपूर्ण यन्त्र है।

रेखाचित्र (Out-line) सगठन का सामान्य उपस्थापन है। चार्ट और मानचित्र (map) दृष्टांत अधिक विवरण में देते हैं, एवं पारस्परिक सम्बन्धों का स्पष्टीकरण करते हैं। सगठन सम्बन्धी रेखाचित्र का उद्देश्य किसी सेवा, विभाग या सरकार का सगठन किस प्रकार है, इसका प्रदर्शन करना है। इनमें ऊपर से लेकर छोटी से छोटी इकाइयों का प्रदर्शन तथा उनके सम्बन्ध का भी विवरण होता है। इनमें माप



ही साथ सगठन के उच्चाधिकारी से लेकर सभी छोटे अधिकारियों तक का भी विवरण होता है। जितना उचित व विस्तृत रूप में तैयार किया हुआ रेखाचित्र होगा उतनी ही अधिक व उचित सूचना उपलब्ध होगी। क्योंकि इसमें मुख्यालयों एवं क्षेत्रीय सस्थापनों का भी विवरण होता है इसलिए उच्चाधिकारियों की मितव्ययिता करने के लिए बार-बार प्रेरणा मिलती रहती है। यह मितव्ययिता कार्यों के उचित हस्तांतरण द्वारा प्राप्त की जा सकती है। रेखाचित्रों द्वारा दूररी सेवाओं में सम्बन्धित अधिकारियों को भी सूचना प्राप्त होती है। इसके आभार पर यदि एक सेवा दूररी सेवाओं से कुछ सुविधाएँ मुलभ कराना चाहे तो कार्यों का दोहरापन बचाया जा सकता है। सगठन के रेखाचित्रों में न केवल अधीनस्थ विभागों का ही प्रदर्शन किया जाना चाहिए, बल्कि उप विभागों का उच्च विभाग से क्या सम्बन्ध है यह भी प्रदर्शित किया जाना चाहिए।

### चाटें

सगठन को प्रदर्शित करने का दूसरा साधन चाटें हैं। बहुत से व्यक्ति चाटों द्वारा सगठन को जल्दी ही और ठीक प्रकार से समझ लेते हैं। चाटें द्वारा सगठन को प्रदर्शित करने में कुछ एक आपत्तियाँ उठाई जाती हैं। इनमें चाटें बनाने का खर्च, उनमें जल्दी परिवर्तन एवं सशोधन करने की समस्या और इनकी जल्दी ही उपयोगिता समाप्त हो जाना आदि बताया जाता है। अपना उद्देश्य पूर्ण रूप से प्राप्त करने के लिए एक अच्छी चाटें साधारण एवं सासान होना चाहिए। चाटें द्वारा वह सूचना अच्छी तरह दी जा सकती है जो रेखा-चित्रों द्वारा नहीं दी जा सकती है। इसमें नाना प्रकार की रेखाओं का प्रयोग करके सत्ता का प्रवाह तथा अधिकारियों का सम्बन्ध अच्छी प्रकार प्रदर्शित किया जा सकता है।

### मानचित्र

मानचित्र द्वारा भी सगठन को प्रदर्शित किया जाता है। इनका प्रयोग क्षेत्रीय सगठन को प्रदर्शित करने के लिए अत्यधिक उपयोगी सिद्ध हो सकता है। विभिन्न सेवा के क्षेत्रीय सस्थापनों का विभिन्न प्रकार के चिह्नों का प्रयोग करके एक ही बड़े मानचित्र में प्रदर्शन किया जा सकता है। इनके द्वारा प्रशासन में कार्य कुशलता और मितव्ययिता आदि के सम्बन्ध में व्यापक रूप से विचार किया जा सकता है। इनके द्वारा एक ही विभाग का विभिन्न सेवाओं या विभिन्न विभागों की विभिन्न सेवाओं में सहयोग के महत्वपूर्ण प्रश्न का उत्तर ढूँढने में भी सहायता मिलती है। क्षेत्रीय निरीक्षण को प्रभावशाली एवं मितव्ययी बनाने में मानचित्र सहयोग देते हैं।

### कार्य अभिहस्ताकन और प्रगति-पत्र

लोक-प्रशासन में जितना ही अधिक गभीर रूप से प्रशासन की समस्याओं का अध्ययन किया जाता है उतना ही अधिक नियन्त्रण एवं निरीक्षण का महत्व स्पष्ट होता जाता है। किसी भी विभाग का कार्यक्षम प्रशासन कार्यकुशल निर्देश पर निर्भर

करता है। पदाधिकारियों का यह कार्य तभी सफलतापूर्वक सम्पन्न हो सकता है जबकि वे अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यों तथा उनकी आवश्यकताओं को भली-भाँति समझने हों। अतः यह आवश्यक है कि अधिकारियों के कार्य अभिव्यक्त (Work Assignments) का अभिलेख हो तथा प्रत्येक मेवा प्रगति के सम्बन्ध में नियमित अभिलेख रखा जाए। इससे विभाग की गति के बारे में पता लग जाता है तथा नियंत्रण में सुविधा होती है। उच्च अधिकारियों को यह पता रहता है कि कौन-सा काम किस कर्मचारी को सौंपा गया है और उसने अपना काम अच्छी तरह किया या नहीं। यदि काम अच्छी तरह नहीं किया गया है अथवा प्रगति सन्तोषजनक नहीं है इसकी तत्काल ही जांच पड़ताल की जानी है तथा असन्तोषजनक प्रगति के विरुद्ध उचित कदम उठाये जा सकते हैं। सरल नियंत्रण के लिए ठीक सूचनाओं की उपलब्धि आवश्यक है। प्रगति प्रतिवेदन से ये सूचनाएँ प्राप्त होती हैं।

### प्रशासकीय प्रतिवेदन

लोक-प्रशासन में अनेक प्रकार के प्रतिवेदनों का उपयोग किया जाता है। इनमें प्रशासकीय प्रतिवेदन का बड़ा महत्त्वपूर्ण स्थान है। प्रशासकीय प्रतिवेदन में यह बनाया जाता है कि प्रशासकीय कार्य-कलाप किस तरह चल रहा है। अंग्रेजी शासन काल में भारतवर्ष की प्रशासकीय स्थिति के सम्बन्ध में एक प्रतिवेदन प्रतिवर्ष तैयार किया जाता था। यह प्रतिवेदन पार्लियामेंट के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता था। प्रान्तीय सरकारों भी इसी प्रकार वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करती थीं। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भी केन्द्र तथा राज्य सरकारों के विभिन्न मन्त्रालय तथा मार्बेजिनिक निराम वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करके मसद तथा विधान मन्त्रालय के सम्मुख प्रस्तुत करते हैं। वार्षिक प्रतिवेदन केवल लोक-प्रशासन में ही नहीं बल्कि निजी प्रशासन में भी तैयार किये जाते हैं। प्रत्येक वर्ष ग्रंथ-भागीदारों की साधारण बैठक में प्रबन्ध-निर्देशक या निर्देशक मण्डल का अध्यक्ष कम्पनी के प्रशासन के सम्बन्ध में एक प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है।

प्रशासकीय प्रतिवेदन में विभिन्न विभागों के कार्यों का विस्तृत रूप में ब्योरा दिया जाता है जैसे शिक्षा विभाग अपने प्रतिवेदन में यह बनाता है कि कितने नये स्कूल, कालेज आदि खोले गये। कितने नये वैकल्पिक विषयों के शिक्षण की व्यवस्था की गई। प्रशासकीय प्रतिवेदनों के आधार पर प्रमुख कार्यपाल या विधानमण्डल इन पर नियंत्रण रख सकते हैं। प्रशासकीय प्रतिवेदन वह माध्यम है जिससे द्वारा अधीनस्थ कर्मचारी अपने उच्च अधिकारियों को यह सूचित करते हैं कि प्रालोच्य काल में उन्होंने अपनी जिम्मेदारियाँ किस प्रकार निभाई हैं।

प्रशासकीय प्रतिवेदनों की उपयोगिता बढ़ाने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिये जा सकते हैं :

१. उच्च अधिकारी यह निर्दिष्ट करे कि प्रतिवेदन में कौनसी बातें सम्मिलित

की जाएंगी। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग सारे विश्वविद्यालयों से वार्षिक रिपोर्टें एक निश्चित निदर्श (Proforma) में भेगाता है। इससे यह लाभ होता है कि सूचनाएँ एक पूर्व निर्धारित ढंग से ही प्रस्तुत की जाती हैं जिससे कि इनके मूल्यांकन एवं तुलनात्मक अध्ययन में बड़ी सहायता मिलती है। इसके विपरीत यदि ऐसा न किया गया तो प्रत्येक अधिकारी अपने मनमाने ढंग से प्रतिवेदन प्रस्तुत करेगा और फलतः इसकी उपयोगिता कम हो जाएगी।

२ प्रशासकीय प्रतिवेदनों के विभिन्न स्तर होने हैं जैसे गाँव का पटवारी अपना प्रतिवेदन राजस्व निरीक्षक के पास भेजता है। राजस्व निरीक्षक पटवारियों के प्रतिवेदन के आधार पर अपना विवरण तैयार कर कानूनगो के पास उसे प्रेषित करते हैं। कानूनगो अपना प्रतिवेदन तहसीलदार के सम्मुख प्रस्तुत करते हैं। इन प्रतिवेदनों के आधार पर रिपोर्ट तैयार करके तहसीलदार तहसील की रिपोर्टें एस० डी० ओ० की भेजते हैं। एस० डी० ओ० तहसीलदार की रिपोर्टों के आधार पर अपनी रिपोर्टें बना कर जिलाधीश की भेजते हैं। जिलाधीश के स्तर पर एम० डी० ओ० के प्रतिवेदनों के आधार पर पूरे जिले की रिपोर्टें तैयार की जाती हैं। इन प्रतिवेदनों को पूर्ण रूप से उपयोगी तभी बनाया जा सकता है जबकि उच्च के स्तर की रिपोर्टों के लिए नीचे के स्तर की रिपोर्टों के आधार के रूप में उसके साथ सलग्न किए जायें। उदाहरण के लिए जिलाधीश के प्रतिवेदन के आधार के रूप में एस० डी० ओ० के स्तर के प्रतिवेदन सलग्न किये जाने चाहिए।

प्रशासकीय प्रतिवेदनों का यह मिलसिला जिलाधीश के स्तर पर ही समाप्त नहीं हो जाता। कुछ मामलों में राज्य स्तर पर तथा कुछ अन्य मामलों में केन्द्र सरकार के स्तर तक प्रतिवेदनों का मिलसिला बना रहता है।

**सरकारी राज-पत्र**

सरकार अपने आदेशों आदि को जनसाधारण तक पहुँचाने के लिए उन्हें राज-पत्र (Govt. Gazette) में प्रकाशित करती है। साधारणतः राज-पत्र साप्ताहिक होने हैं। पर गहत्वपूर्ण आदेशों को प्रकाशित करने के लिए असाधारण राज-पत्र भी प्रकाशित किए जाते हैं। सरकार के सभी महत्वपूर्ण आदेश, नियम, अनियम आदि राज-पत्र में प्रकाशित किए जाते हैं।

**राज-पत्रों की उपयोगिता**

राज-पत्रों की निम्नलिखित उपयोगिताएँ बताई जा सकती हैं :

१. वर्तमान संबैधानिक सरकारें इस बात को मानती हैं कि सरकार के सभी अधिकारी जनता के प्रति उत्तरदायी हैं। अतः यह आवश्यक हो जाता है कि सरकार अपने कार्यों, आदेशों, नियमों आदि के बारे में जनता को सूचित करे। राज-पत्र में प्रकाशित आदेश जनता की सूचना के लिए हैं। कोई भी व्यक्ति राज-पत्र की प्रतिष्ठी खरीद सकता है।

२. राजबल सरकार का कार्यक्षेत्र अत्यन्त ही विस्तृत हो गया है। जनसाधारण के प्रत्येक भाग पर सरकार के कामों का प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से प्रभाव पड़ता है। जनसाधारण का जो भाग सरकार के कामों से प्रभावित होता है उसे इसकी सूचना देना सरकार का कर्तव्य है। सरकार इस कर्तव्य को निभाने के लिए सामान्य अथवा वर्ग विशेष से सम्बन्धित सूचनाएँ राजपत्र में प्रकाशित करवाती है।

३. सरकारी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए भी राजपत्रों का उपयोग होता है। राजपत्रित कर्मचारियों की नियुक्तियाँ, पदोन्नति, पदायनित, सेवामुक्ति आदि राजपत्र में प्रकाशित की जाती हैं। इसके अतिरिक्त ठेके, आपूर्ति आदि से सम्बन्धित विज्ञापन भी राजपत्र में प्रकाशित किए जाते हैं।

४. नागरिक प्रशिक्षण की दृष्टि से भी सरकारी राजपत्र की आवश्यकता है। नागरिकों को सरकार के कामों और उनके करने के तरीकों के बारे में शिक्षा मिलती है।

५. सरकार का एक कार्य जनसम्पर्क स्थापित करना भी है। राजपत्रों द्वारा सरकार को जनसम्पर्क स्थापित करने में सहायता मिलती है।

६. राजपत्र द्वारा सरकार के कार्यों का विज्ञापन एवं प्रचार भी होता है।

सरकारी राजपत्र के प्रकाशन एवं सम्पादन में अधिक से अधिक सावधानी रखने की आवश्यकता है। इसके अंक जितनी शीघ्रता से प्रकाशित होंगे उतना ही अच्छा रहेगा। यदि सम्भव हो तो यह दैनिक प्रकाशित होना चाहिए। इनमें निहित सूचना को जनता के सम्मुख वर्गीकृत रूप में रखा जाना चाहिए।

विरोध अध्ययन के लिए

१. विलोवी

२. एम०पी०शर्मा

प्रिंसिपलम प्राॅफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन

लोक-प्रशासन सिद्धान्त एवं व्यवहार

## प्रशासकीय शक्तियाँ

प्रशासकीय शक्तियाँ वे शक्तियाँ हैं जो किसी नीति को कार्यान्वित करने के लिए सरकारी अधिकारियों को दी जाती हैं। प्रशासन की कुशलता बहुत कुछ इन शक्तियों पर निर्भर करती है। प्रशासकीय अधिकारियों को इतनी शक्तियाँ मिलनी चाहिए जिससे कि वे अपनी जिम्मेदारियों को उचित रूप में निभा सकें।

प्रशासकीय शक्तियों में प्रशासन जनता से सरकारी नीतियों को मनवाता है। सरकारी विभागों के आन्तरिक प्रशासन और कार्य संचालन के नियम, कानून आदि इसके अन्तर्गत नहीं आते। प्रशासकीय शक्तियाँ कार्यपालिका के हाथों में निहित होती हैं। विधान मण्डल और न्यायालय इनके ऊपर काफी नियन्त्रण रखते हैं। वास्तव में प्रशासकीय शक्तियों की सीमा रेखा निर्धारित करने का काम विधान मण्डल का है। विधान मण्डल द्वारा निर्मित कानूनों के अन्तर्गत कार्यपालिका नियम, उपनियम एवं आदेश आदि के द्वारा यह काम करती है। न्यायपालिका यह देखती है कि कार्यपालिका विधान मण्डल द्वारा निर्धारित सीमा रेखा का उल्लंघन तो नहीं कर रही है। यदि कार्यपालिका ऐसा करती है तो न्यायपालिका कार्यपालिका के आदेशों एवं कार्यों को अर्बन्ध घोषित कर देती है। उन व्यक्तियों को जिन्हें अर्बन्ध आदेशों एवं कार्यों से हानि हुई हो, उचित क्षतिपूर्ति राजकोष से करायी जाती है।

आज के युग में प्रशासकीय शक्तियों को जनता के हड़ताल, धरना, सत्याग्रह आदि कई वार निष्क्रिय कर देते हैं। यदि जनसाधारण किसी समय प्रशासकीय शक्तियों को चुनौती देता है तो बड़ी विकट समस्या पैदा हो जाती है। पुलिस को अधिकार है कि वह शान्ति भंग करने वालों को गिरफ्तार करे। पर सरकारी कर्मचारियों के संगठन उन्हें ऐसा करने में रोकते हैं। यदि पुलिस उन्हें गकड़नी है तो कर्मचारी संगठन हड़ताल करवा कर सारे प्रशासन को अस्तव्यस्त कर देते हैं। आप किसी भी दिन दैनिक समाचार-पत्र उठा कर देखें। देश के विभिन्न भागों में ऐसे समाचार आपको मिलेंगे जहाँ पर कि कुछ हित गुटों ने प्रशासकीय अधिकारियों को अपनी शक्तियों का उपयोग करने से रोका है। विद्यार्थियों द्वारा हड़ताल और उपकुलपति का धरना, अधिकांशों द्वारा व्यवस्थापक एवं अन्य प्रशासकीय अधिकारियों का उनके आक्राम में या बाहर धरना आदि इनके उदाहरण कहे जा सकते हैं।

दिन प्रतिदिन प्रशासकीय शक्तियों का श्रेय बढ़ता जा रहा है। आज के मरम्भ में बढ़ती हुई प्रशासकीय शक्तियाँ संगठित हितों के विरुद्ध जनसाधारण की रक्षा का

साधन समझी जाती है ।

प्रशासकीय शक्तियों के स्रोत

प्रशासकीय शक्तियाँ निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त होती हैं —

१. सविधान — कई बार सविधान में ही कई महत्वपूर्ण अधिकार कुछ अधिकारियों को दिए जाते हैं । भारतीय सविधान के अनुसार समस्त कार्यपालिका की शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित हैं । चुनाव आयोग को चुनाव सम्बन्धी शक्तियाँ प्रदान की गई हैं ।

२. कानून — संसद और राज्यों की विधान सभाओं द्वारा बनाये गए कानूनों से बहुत सी प्रशासकीय शक्तियाँ अधिकारियों को प्राप्त होती हैं । भारतीय आय कर अधिनियम के अनुसार आय कर अधिकारियों को अनेक अधिकार प्राप्त हैं । उन क्षेत्रों में जहाँ पर कानूनी राशनिग व्यवस्था है, सिविल सप्लाई विभाग के अधिकारियों को कानून के द्वारा राशनिग व्यवस्था को लागू करने के लिए अनेक प्रशासनिक अधिकार दिये जाते हैं ।

३. परम्परा — कई बार सरकारी अधिकारियों को परम्परा के आधार पर भी अधिकार प्राप्त होते हैं । बहुत समय से ऐसा होता आ रहा है, अतः भविष्य के लिए उसे स्वाभाविक रूप से स्वीकार कर लिया जाता है । एक विभाग के लिए आदेश विज्ञापित करने के पहले सम्बन्धित विभाग में परामर्श लेना इसका उदाहरण कहा जा सकता है ।

कार्यपद्धति — सरकारी कार्यालयों का सारा काम एक निश्चित कार्यपद्धति के अनुसार होता है । पद्धति यह अपेक्षा करती है कि यह काम कोई विशेष अधिकारी करेगा । प्रशासकीय शक्तियों को साधारणतः दो भागों में बाँटा जा सकता है ।

(अ) अदमनकारी शक्तियाँ

(ब) बल प्रयोगात्मक शक्तियाँ

अदमनकारी शक्तियाँ वे शक्तियाँ हैं जहाँ राज्य की बातों को न मानने के फलस्वरूप कोई दण्ड व्यवस्था नहीं होती । ऐसी दशा में राज्य बल प्रयोग के स्थान पर समझाने बुझाने पर जोर देता है । आजकल सरकार ने अनेक कार्यक्रम ऐसे चला रखे हैं जहाँ पर जनता चाहे तो सरकार की बातें नहीं माने । जैसे परिवार नियोजन का क्षेत्र लीजिए । सरकार परिवार नियोजन को प्रोत्साहन दे रही है । इसके लिए परिवार नियोजन केन्द्र परिवार नियोजन पल्लवाडा, प्रदर्शनी आदि का प्रबन्ध किया जा रहा है । इस सम्बन्ध में जनता को शिक्षित करने का प्रयास किया जा रहा है । पर फिर भी यदि कोई इन बातों को नहीं मानता तो उसे दण्ड देने की कोई व्यवस्था नहीं है ।

अदमनकारी प्रशासकीय शक्तियों के प्रकार. —

१. नीति की घोषणा — जनता के सही मार्ग-दर्शन के लिए सरकार नीति

की घोषणा कर देती है। जैसे 'जय जवान, जय किमान,' स्वर्णदान, प्रयत्न सोमवार की शाम को भोजन न करना आदि।

सरकार चाहती है कि जनता इन नीतियों के अनुसार काम करे। सोमवार की शाम को हर व्यक्ति ऐसा भोजन करे जिसमें अन्न का उपयोग न हो पर अपने निवास स्थान पर यदि कोई इस प्रकार का भोजन करता है जिनमें अन्न का उपयोग किया गया हो तो कोई दण्ड व्यवस्था नहीं है।

२. घोषणात्मक विधि—इसके अन्तर्गत कानून तो बनाया जाता है। पर उसके उल्लंघन के लिए सजा नहीं दी जाती। जैसे गारदा एक्ट। इस अधिनियम के अनुसार शादी करने के लिए निम्नतम आयु सीमा निर्धारित कर दी गई है पर इसका उल्लंघन करने के लिए किसी को दण्ड नहीं दिया जाता।

नीति की घोषणा एवं घोषणात्मक विधि में अन्तर यह है कि नीति की घोषणा तो कार्यपालिका द्वारा ही की जा सकती है। इस सम्बन्ध में विधान मण्डल द्वारा किसी नियम आदि के बनाने की आवश्यकता नहीं होती। पर घोषणात्मक विधि विधान मण्डल द्वारा बनाया जाना जरूरी है। घोषणात्मक विधि एवं साधारण कानूनों में अन्तर यह है कि घोषणात्मक विधि में दण्ड व्यवस्था नहीं होती, जबकि साधारण विधियों में दण्ड व्यवस्था होती है। यदि आप रात्रि के समय बिना रोशनी जलाये मोटर या मोटर साइकिल चलाते पकड़े जायें तो आपका चालान किया जाता है और भद्रालत द्वारा दण्ड दिववाया जाता है। क्योंकि कानून के अनुसार यह दण्डनीय अपराध है।

३. ऐच्छिक वारिज्य मानक की स्थापना—सरकार ऐच्छिक वारिज्य मानक की स्थापना करती है। जनता अपने सामान की इन मानक केन्द्रों पर जाच करवा कर अपने वारिज्य वस्तुओं के लिए विशिष्ट सील प्राप्त करती है। यदि आप घी के निर्माता हैं तो आप प्रगमार्क की सील प्राप्त कर सकते हैं। वारिज्य-वस्तुओं की बाजार में बिक्री के लिए इस सील की प्राप्ति आवश्यक नहीं है। उत्पादक स्वेच्छा से अपने वारिज्य वस्तु के विज्ञापन के लिए उसे प्राप्त करते हैं। अनेक व्यावसायिक उत्पादनों के लिए इण्डियन स्टैंडर्ड्स इन्स्टिट्यूट सील प्रदान करता है।

४. आदर्श उपस्थित करना—सरकार अपने कार्यों द्वारा जनता के सम्मुख एक आदर्श उपस्थित करती है जिससे कि जनता के सदस्य उन आदर्शों का अनुसरण कर सकें। जैसे सरकार चाहती है कि उद्योगपति अपने औद्योगिक प्रतिष्ठानों में अपने कर्मचारियों के लिए उचित वेतन, निश्चिन्त काम के घंटे, हस्तोपजनक सेवाओं की शर्तों एवं पेंशन व्यवस्था करें, तो सरकार पहले अपने कर्मचारियों के लिए ऐसी व्यवस्था करती है जोकि उद्योगपतियों के लिए आदर्श उपस्थित करते हैं।

५. अधिवेशन बुलाना—सरकार सम्बन्धित व्यक्तियों अथवा उनके प्रतिनिधियों को बुलाकर सलाह-मसविदा करती है ताकि सरकार अपनी नीतियों को उनके सम्मुख प्रस्तुत कर सके और उन्हें समझा बुझाकर अपनी नीतियों को मानने के लिए राजी

कर सके। जैसे मिल मालिकों अथवा उनके प्रतिनिधियों की एक कांफ्रेंस बुलाकर उन्हें यह समझाना कि सुरक्षा के नियम पालन करना स्वयं उनके निज के हित में है। मजदूरों की समस्या पर विचार करने के लिए कई बार त्रिदलीय अधिवेशन बुलाये जाते हैं जिनमें सरकार, मिल मालिक और मजदूरों के प्रतिनिधि भाग लेते हैं। कांफ्रेंस की सिफारिश सलाह के रूप में होती है और इन्हें मानने के लिए किसी को भी बाधनी रूप से बाध्य नहीं किया जा सकता।

६ प्रदर्शन—सरकार प्रदर्शन कर किसी काम के सही तरीके का प्रचार करती है। द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान भारत सरकार ने ए० आर० पी० 'हवाई कार्यक्रम सुरक्षा' नामक सस्था बनाई थी जो इस बारे में प्रदर्शन देती थी कि हवाई हमले के समय भोपू बजने पर क्या करना चाहिए और हमला समाप्त होने पर प्रायः बुझाने और घायलों की सेवा सुरक्षा किस प्रकार करनी चाहिए। लोग अपनी स्वेच्छा से ही इन प्रदर्शनों में जाते थे। किसी को भी अपनी इच्छा के विरुद्ध इसमें नहीं ले जाया जाता था और न वह प्रदर्शन में बनाये गये तरीकों को मानने को ही बाध्य था। आजकल किसानों को खेती के वैज्ञानिक तरीके दिखाने के लिए सरकार ने प्रदर्शन कृषिक्षेत्रों की स्थापना की है।

७ मध्यस्थता—कई बार विभिन्न वर्गों में मतभेद हो जाने की दशा में सरकार उनके बीच मध्यस्थता करके समझौता करवाती है। जैसे मजदूरों और मिल-मालिकों के बीच की समस्याएँ। इन दशाओं में न तो सरकार मध्यस्थता करने को बाध्य है और न मिल-मालिक और मजदूर इनको मानने को बाध्य हैं। पर सरकार इन्हें अपने प्रभाव से एक साथ बैठा कर विचार-विमर्श करने पर राजी करती है।

८. आर्थिक सहायता—अनेक बार किसी कार्यक्रम को लोकप्रिय बनाने और उसको कार्यान्वित करने के लिए सस्ते ऋण या आर्थिक सहायता की व्यवस्था सरकार द्वारा की जाती है। जैसे भारत सरकार राज्य सरकारों द्वारा परिवार नियोजन पर किये गए एच० का अधिकांश भाग वहन कर लेती है। राज्य सरकार छोटे उद्योगों के लिए, किसानों को पंदावार बढ़ाने में सहायता देने के लिए ऋण एवं आर्थिक सहायता की व्यवस्था करती है। इन कार्यक्रमों के लिए सरकार की ओर से कोई जोर जबरदस्ती नहीं की जाती। आर्थिक सहायता के कारण लोग स्वेच्छा से इन कार्यक्रमों को अपना लेते हैं।

९. अभियान—कई बार किसी कार्यक्रम को लोकप्रिय बनाने के लिए सरकार आन्दोलन-सप्ताह आदि चलाती है जैसे वन्य-प्राणी सप्ताह, सुरक्षा-सप्ताह, स्कूल-चलो आन्दोलन आदि। वन्य-प्राणी सप्ताह में जंगली जानवरों को दिक न करने की जनता से अपील की जाती है। सुरक्षा-सप्ताह में सड़क पर दुर्घटनाएँ न हो इस उद्देश्य से यातायात-पुलिस जनता को प्रशिक्षित करने का प्रयत्न करती है। 'स्कूल-चलो' आन्दोलन में प्राथमिक श्रेणियों के बालकों को स्कूल में भर्ती कराने पर जोर दिया जाता है। और भी अनेक कार्यक्रमों के लिए सरकार इसी प्रकार के प्रयत्न



करती है।

### १०. अपील

कई बार प्रभावशाली व्यक्ति जनता के नाम अपील जारी करते हैं। जैसे चूदे के लिए अपील, या सरकार को अन्य किसी काम में सहायता देने के लिए अपील। ऐसी अपीलों का अनुपालन करना कानूनी दृष्टि से आवश्यक नहीं होना।

११. प्रतिकूल प्रकाशन कभी-कभी कानून के विरुद्ध भाषण करने वालों के नाम आदि प्रकाशित करवा दिये जाते हैं। जैसे कालेज की परीक्षा में नकल करने वालों के नाम नोटिस बोर्ड पर लगवा देना। नागपुर निगम एक समाचार-पत्रिका प्रकाशित करती है, जिसमें उन लोगों के नाम प्रकाशित किये जाते हैं, जिन्हें निगम के अधिकारी कर की चोरी करते हुए पकड़ते हैं। इस प्रकाशन को पढ़ना या न पढ़ना जनता की इच्छा पर है। निगम किसी को इसे खरीदने या पढ़ने पर बाध्य नहीं करता है।

अदमनकारी शक्तियाँ इन दशाओं में काम में लाई जाती हैं

१. जबकि संविधान अथवा कानून में इस काम को करने की व्यवस्था न हो तो अदमनकारी शक्तियों के प्रयोग से उन उद्देश्यों की पूर्ति का प्रयत्न किया जाता है। सरकार जनता को उसी काम के करने के लिए बाध्य कर सकती है जिसके लिए संविधान एव कानून आज्ञा दें। संविधान और कानून द्वारा निर्धारित सीमा रेखा के बाहर जाने की दशा में कोई भी नागरिक अदालत में सरकारी आज्ञाओं की वैधता को चुनौती दे सकता है। ऐसी परिस्थितियों में सरकार अदमनकारी शक्तियों का उपयोग करती है। उदाहरण के लिए, परिवार नियोजन के कार्यक्रम को लीजिए। संविधान या कानून में नियोजित परिवार के लिए कहीं कुछ भी नहीं कहा गया है। मत सरकार प्रचार, प्रदर्शनी, परिवार नियोजन केन्द्र आदि खोल कर लोगों को परिवार नियोजन के साधनों के प्रयोग में लाने के लिए प्रोत्साहित करती है।

२. प्रायः ऐसा भी होता है कि कानून द्वारा प्रदत्त शक्तियाँ उद्देश्य की प्राप्ति के लिए काफी नहीं होतीं। ऐसी दशा में सरकार अदमनकारी शक्तियों के माध्यम से जनमत तैयार कर लेती है। मान लीजिए कि सरकार सड़कों को बिल्कुल साफ रखना चाहती है। सरकार के लिए यह कदापि संभव नहीं कि जो कोई भी सड़क पर गन्दगी फेंकाए, सिगरेट के टुकड़े, रद्दी कागज आदि फेंके उसे पकड़ कर अदालत में सजा दिलाए। यतः सरकार यह चेष्टा करती है कि जनता में ऐसी भावना प्रोत्साहित की जाए कि वे सड़कों को साफ रखने में सरकार की सहायता करें। वे ऐसे काम न करें जिससे सड़कें गन्दी हों तथा गन्दगी फेंकने वालों को रोकें।

३. जब किसी कार्यक्रम के प्रति जनता से विरोध की आशंका हो तो सरकार अदमनकारी शक्तियों का प्रयोग करती है। प्रजातन्त्रीय सरकारों को जनता की भावना के प्रति बढ़ा ही सजग रहना पड़ता है क्योंकि प्रति पाँचवे वर्ष या उसके पहले ही उन्हें

वोट के लिए जनता के सामने जाना होता है। अदमनकारी शक्तियों के प्रयोग से लाभ यह होता है कि क्योंकि इन आज्ञाओं को मानना आवश्यक नहीं होता अतः जनता में विरोध जोर नहीं पकड़ता। जनता यदि चाहती है तो उनके अनुसार काम करती है और नहीं चाहती तो नहीं करती है। ऐसी दशा में इन आज्ञाओं को अदालत में चुनौती देने का प्रश्न ही नहीं उठता। सरकार की लोकप्रियता पर इसका असर इसलिए नहीं पड़ता कि यह ऐच्छिक रहता है और इसके लिए किसी प्रकार की जोर जबरदस्ती नहीं की जाती।

४. जब सरकार ऐसे उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए चेष्टा कर रही हो, जिनके लिए जल्दी न हो, तो अदमनकारी शक्तियों का प्रयोग किया जाता है। उद्देश्य प्राप्ति की जल्दी तो रहती ही नहीं है, अतः सरकार बल प्रयोगात्मक शक्तियों से काम लेकर नया सिर दर्द मोल नहीं लेना चाहती। अदमनकारी शक्तियों के प्रयोग से सरकार के खर्च में कमी हो जाती है। चूंकि इन आज्ञाओं का पालन आवश्यक नहीं है इसलिए सरकार को निरीक्षक एवं कर्मचारी इस काम के लिए नहीं रखने पड़ने जो यह देखें कि इसका पालन हो रहा है या नहीं। अपराधियों को दण्ड दिलाने के खर्च एवं दिक्कत से भी सरकार बच जाती है।

५. उन कार्यक्षेत्रों में जो अभी अपेक्षाकृत नये हैं, और जिनके बारे में जनता को अधिक ज्ञान नहीं है, सरकार साधारणतः अदमनकारी शक्तियों जैसे प्रचार, प्रदर्शन, काँग्रेस, आदि के द्वारा काम प्रारम्भ करती है।

६. कभी-कभी सरकार चाहते हुए भी बल प्रयोगात्मक शक्तियों का प्रयोग नहीं कर पाती क्योंकि सरकार के पास इतने साधन नहीं होने कि जनता से जबरदस्ती आज्ञा पालन करवाया जा सके। यदि सरकार यह चाहती है कि १८ वर्ष से कम के युवक और १४ वर्ष से कम की युवतियों का विवाह न हो और इस नियम का सख्ती से पालन हो तो सरकार को एक बहुत बड़ी सहायता में अधिकारी एवं कर्मचारी रखने होंगे जो हर विवाह के पहले जांच पड़ताल कर यह पता लगावें कि कही नियमों का उल्लंघन तो नहीं हो रहा है। चूंकि सरकार के पास इतने साधन नहीं अतः सरकार अदमनकारी शक्तियों का प्रयोग करती है और प्रयत्न करती है कि ऐसा वातावरण बन जाय कि जनता स्वतः ही इस कानून को मानने लग जाय।

### बल प्रयोगात्मक शक्तियाँ

बल प्रयोगात्मक शक्तियाँ वे शक्तियाँ हैं जहाँ सरकार को आज्ञायें न मानने में दण्ड देने की व्यवस्था होती है। जैसे सरकार ने नियम बना रखा है कि सड़क पर बायें हाथ चलिए। जो ऐसा नहीं करने पुनिस उनका खालान करती है और नियमों के अनुसार उन्हें दण्ड दिया जाता है। राशनिंग के नियमों का उल्लंघन करने जैसे, नाली सदस्यों के नाम पर राशन लेने आदि पर भी दण्ड की व्यवस्था होती है। कर न देने वालों की सम्पत्ति नीलाम करवा दी जाती है। सरकार के कार्यक्षेत्र का बहुत

बड़ा भाग बल प्रयोगात्मक शक्तियों के ही क्षेत्र में आता है जहाँ सरकार अपनी प्राजाप्यों का पालन बलपूर्वक करवाती है। अन्य संस्थाओं और सरकार में यही अन्तर है कि जहाँ अन्य संस्थाएँ या तो बल प्रयोग नहीं करती हैं या थोड़ा बहुत करती हैं, सरकार काफी हद तक बल प्रयोग करती है। सरकार अपने नियमों का उल्लंघन करने वालों को जेल भेज सकती है। कई दशाओं में आजन्म कारावास या प्राणदण्ड की व्यवस्था होती है। ये शक्तियाँ सरकार को छोड़ अन्य किसी संस्था को प्राप्त नहीं होती। लाठी चार्ज करवाना, गोली चलवाना, धारा १४४ लागू करना, मार्शल ला लागू करवाना, और जबरदस्ती प्राजाएँ मनवाना राज्य ही कर सकता है।

सरकारों के बल प्रयोग की सीमा संविधान तथा देश के कानून द्वारा निर्धारित होती है। कई बार क्रांति आदि के बाद जब संविधान, कानून आदि रद्द कर दिये जाते हैं उस समय बल प्रयोग की सीमा सरकार की अपनी शक्ति तथा अन्तर्राष्ट्रीय जनता पर निर्भर होनी है। चूँकि सरकारें अन्य संस्थाओं की अपेक्षा अधिक दूर तक बल प्रयोग कर सकती हैं अतः लोग अन्य संस्थाओं की तुलना में सरकार से अधिक डरते हैं।

बल प्रयोगात्मक शक्तियों के विभिन्न प्रकार

### १. निरीक्षण

निरीक्षण दो प्रकार के होते हैं—प्रान्तरिक एवं बाह्य। प्रान्तरिक निरीक्षण वह निरीक्षण है, जहाँ विभाग के प्रधान अथवा उनके द्वारा अधिकृत किसी अधिकारी द्वारा विभाग के कर्मचारियों के कामों का निरीक्षण किया जाय। जैसे कालेज के प्रिंसिपल या वाइस प्रिंसिपल द्वारा कालेज के स्टोर का निरीक्षण कराया जाय।

बाह्य निरीक्षण वह निरीक्षण है जहाँ बाहर के अधिकारी आकर निरीक्षण करे। बॉयलर इस्पेक्टर साहब द्वारा मिल के बॉयलर का निरीक्षण बाह्य निरीक्षण का उदाहरण है। यदि मिल के चीफ इंजीनियर या कोई दूसरे साहब निरीक्षण करते तो यह प्रान्तरिक निरीक्षण होता।

निरीक्षण का उद्देश्य यह देखना होता है कि सरकार या अन्य अधिकृत सत्ता द्वारा निर्धारित नियमों का सही प्रकार पालन हो रहा है या नहीं। प्रोफेसर वाइट ने निरीक्षण की परिभाषा इस प्रकार दी है—जननीति के आधार पर किसी बात का परीक्षण एवं मूल्यांकन। जैसे यूनिवर्सिटी हर दूसरे तीसरे वर्ष कालेजों में निरीक्षण के लिए निरीक्षक मण्डल भेजती है। निरीक्षक मण्डल यह देखता है कि कालेज के अधिकारी पुस्तकालय, प्रयोगशाला, क्लास, सेन के मैदान, छात्रावास आदि के सम्बन्ध में विश्वविद्यालय द्वारा निर्धारित नियमों का पालन कर रहे हैं अथवा नहीं।

### २. अनुज्ञा

अनुज्ञा (Licence) किसी काम को करने के लिए सरकार द्वारा प्रदत्त प्रमाण-पत्र भी होता है। जैसे बन्दूक रखने की अनुज्ञा, रेडियो रखने की अनुज्ञा, मोटर

साइकिल या स्कूटर चलाने की अनुज्ञा। बिना अनुज्ञा के काम करना जिनके लिए कि अनुज्ञा-पत्र आवश्यक है, दण्डनीय अपराध है। जैसे बिना अनुज्ञा-पत्र के बन्दूक या रेडियो रखना दण्डनीय अपराध है। बिना अनुज्ञा-पत्र के मोटर साइकिल या स्कूटर चलाने वालों का पुलिस चालान करती है और उनके खिलाफ न्यायालय में अभियोग चलवाती है।

अनुज्ञा-पत्र उन्हीं व्यक्तियों को दिया जाता है जोकि इसकी प्राथमिक योग्यताओं की शर्तें पूरी करते हैं जैसे बन्दूक रखने का लाइसेंस उन्हें ही दिया जाता है जिनकी काफ़ी एव निश्चित आय है और जिनका चरित्र ठीक है। मोटर साइकिल, स्कूटर चलाने का लाइसेंस उन्हें ही दिया जाता है जो मोटर वाहन अधिनियम द्वारा निर्धारित परीक्षा सफलता पूर्वक पास कर लेते हैं। सरकार कई दशाओं में अनुज्ञा-पत्र को रद्द करने का अधिकार भी रखती है। यह तभी होता है जबकि अनुज्ञा-प्राप्त व्यक्ति द्वारा अनुज्ञा की शर्तों का उल्लंघन किया जाए। या अनुज्ञा-पत्र का दुरुपयोग किया जाए। जैसे यदि बार-बार गाड़ी चलाने की अनुज्ञा की शर्तों का उल्लंघन किया जाए तो यह अनुज्ञा-पत्र रद्द किया जा सकता है।

अनुज्ञा-पत्र देने के लिए शर्तें बनी होती हैं। जो इन शर्तों को पूरा करते हैं उन्हें एक विशेष पद्धति द्वारा इसे प्रदान किया जाता है। कई बार अनुज्ञा-पत्र देने की शक्ति के उपयोग पर न्यायपालिका द्वारा नियंत्रण भी रहता है। यह इसलिए होता है जिससे कि कार्यपालिका अनुज्ञा-पत्र प्रदान करने और रद्द करने की शक्ति का उपयोग बदले की भावना में या राजनैतिक उद्देश्य से न कर सके।

### ३. जाँच करने की शक्तियाँ

यदि नियंत्रण रखना हो तो सही तथ्यों का पता होना जरूरी है। जाँच करने की शक्तियाँ इन तथ्यों का पता लगाती हैं। इस शक्ति के द्वारा सूचनाएँ एकत्रित की जाती हैं जो प्रायः की नीतियों एव कार्यक्रमों के आधार बनती हैं। जाँच करने की शक्तियाँ कई बार व्यक्तिगत स्वतंत्रता के मार्ग में बाधा भी बन सकती हैं क्योंकि सम्बन्धित व्यक्तियों की इच्छा के विरुद्ध जाँच करने की शक्तियों का उपयोग किया जा सकता है। जाँच करने की शक्तियाँ निम्न प्रकारों से काम में लाई जा सकती हैं :

(अ) जिनके पास कोई सूचना हो, उसे सूचना देने की आज्ञा। जाँच अधिकारी यदि यह समझता है कि किसी व्यक्ति के पास कोई ऐसी सूचना है जोकि उसके जाँच के विषय से सम्बन्धित हो तो वह उसे आज्ञा दे सकता है कि वह निश्चित समय पर उसके सम्मुख उपस्थित होकर यह सूचना बनावे। पुलिस उन लोगों को कई बार घाने पर बुलाकर पूछताछ करती है जिनसे उसे कुछ सूचना प्राप्त होने की आशा होती है।

(ब) जाँच अधिकारी यह भी आदेश दे सकता है कि स्थान विशेष की तलाशी ली जाए और वहाँ जो बागज पत्तर या अन्य सामान हो उसकी जब्ती कर ली जाय। सग़ीर मामलों में पुनः कई बार तलाशी सेती है। प्रायः और बाणिज्यकर के

विभागों की ओर से कई बार छापा मारा जाता है और आवश्यक कागजात जमा कर लिये जाते हैं।

(स) जांच अधिकारी किसी स्थान विशेष पर जाकर घटनास्थल की जांच कर सकने हैं। यदि वही डাকা पडा हो, चोरी हुई हो अथवा अन्य कोई दुर्घटना हुई हो तो पुलिस अधिकारी घटनास्थल पर पहुँच कर जांच-पड़ताल करते हैं।

#### ४. निर्देशन की शक्ति

निर्देशन की शक्ति का उद्देश्य यह होता है कि उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को यह बता सके कि उन्हें क्या करना है और क्या नहीं करना है। उच्च अधिकारियों का यह कर्तव्य है कि वे समय-समय पर आवश्यक आज्ञाएँ जारी कर काम का निर्देशन करें।

#### प्रशासकीय आदेश या निर्देश देने की शक्ति

प्रशासक अपने सरकारी कर्तव्य का पालन करते हुए अनेक आदेश देते हैं। आदेशों द्वारा ही नियमों का पालन करवाया जाता है। सरकारी अधिकारी जनहित में आदेश जारी करते हैं। जैसे स्वास्थ्यरक्षा के लिए किमी कुँए के पानी का उपयोग न करने का आदेश। इन आदेशों का उल्लंघन करने वालों को दण्ड दिया जाता है। आप चाहे किसी सरकारी आदेश को अनुचित ही क्यों न समझें आपको ये आदेश मानने ही होंगे। यह बात दूसरी है कि आप किसी आदेश के विरुद्ध न्यायालय में अपील करें और न्यायालय उसे अर्थघोषित कर दे। न्यायालय के निर्णय के बाद उस आदेश को मानने की आवश्यकता नहीं रह जाती है। पर यदि न्यायालय का फैसला आपके विरुद्ध होता है तो आपको आदेश मानने ही होंगे।

आदेश दो प्रकार के हो सकते हैं। (अ) विधेयात्मक आदेश और (ब) नियेधारमक आदेश। विधेयात्मक आदेश वे होते हैं जहाँ किसी व्यक्ति को कुछ करने का आदेश दिया जाता है जैसे आयकर अधिकारी के कार्यालय में उपस्थित होने का आदेश। नियेधात्मक आदेश में किसी व्यक्ति को किसी काम को न करने का निर्देश होता है जैसे किसी कमजोर पुलिस को उपयोग में न लाने का आदेश।

#### नियम बनाने की शक्ति

आजकल प्रशासन का विषय बड़ा ही जटिल तथा गंभीर बनता जा रहा है। संसद तथा विधान सभाओं को इतना समय ही नहीं मिलता और न उनके सदस्यों में इतनी तकनीकी योग्यता होती है कि वे वर्तमान औद्योगिक समाजों के लिए विस्तृत रूप से नियम कानून आदि बना सकें। फलतः संसद तथा विधान सभाएँ कानूनों में कुछ मोटी-मोटी बातें निर्धारित कर देती हैं। इस निर्धारित सीमा रेखा के भीतर सरकारी विभाग नियम बनाते हैं।

सरकारी विभागों द्वारा बनाये गए इन नियमों को वही मान्यता प्राप्त है जो कि संसद या विधान सभा द्वारा निमित्त कानूनों की। इन नियमों का पालन करना

प्रावश्यक है। इनका उल्लंघन करने वाले दण्ड के भागी होते हैं।

### प्रशासकीय न्याय निर्णय

कई बार सरकारी विभागों के हाथों में अर्धन्यायिक शक्तियाँ भी होती हैं। प्रशासकीय न्याय निर्णय की शक्ति इसी प्रकार की है। किसी प्रशासकीय विभाग द्वारा दो दलों के बीच झगड़े की जाँच-पड़ताल तथा कानून एवं तथ्य के आधार पर निर्णय को प्रशासकीय न्याय निर्णय कहते हैं।

इस प्रकार का झगड़ा सरकार तथा नागरिक, या दो नागरिकों के बीच हो सकता है। प्रोफेसर वाइट के मतानुसार दो दल तथा उनके बीच झगड़ा प्रशासकीय न्याय निर्णय के लिए आवश्यक है।

प्रशासकीय न्याय निर्णय के फलसे मानने को दोनों दल बाध्य होने हैं। जब-तक कि विभागीय उच्च-अधिकारी अथवा न्यायालय के आदेश से फौसला निरस्त नहीं कर दिया जाय दोनों ही दलों के लिए इसे मानना आवश्यक होता है। इसका उल्लंघन करने वाले दण्ड के भागी होने हैं।

### प्रशासकीय शक्ति

शक्ति का तात्पर्य उस दण्ड से है जोकि सरकार को बंध आजाए न मानने की दशा में दी जा सकती है। दण्ड के भय से प्रायः लोग इच्छा न होने हुए भी आदेशों एवं कानूनों का पालन करते हैं। कई बार जब जनता किसी भी प्रकार आज्ञाओं का पालन नहीं करती तो दण्ड से ही आज्ञाएँ मनवाई जाती हैं।

### शक्तियाँ कई प्रकार की होती हैं

(१) जुर्माना या जेल—अंग्रेजी शासनकाल में जो लोग वार्डमियो की सहायता करते थे उनके विरुद्ध यह शक्ति काम में लाई जाती थी।

(२) सामान एवं सम्पत्ति की जब्त—अंग्रेजी शासनकाल में जो लोग सरकारी टेक्स आदि देने में झाना-बानी करते थे उनकी चल तथा अचल सम्पत्ति जब्त कर ली जाती थी।

(३) यदि सरकार में कोई लाभ प्राप्त हो रहा हो तो उस लाभ को रोक जाना। जैसे पेंशन या बजीफा रोक देना।

(४) यदि सरकार के विरुद्ध कोई काम कर रहा हो तो उसे निवारक नजरबन्दी कानून के अनुसार जेल में बंद किया जा सकता है।

(५) किसी वस्तु की आपूर्ति रोक देना—यदि आप बिजली या पानी का बिल समय पर जमा न करें, इनकी सप्लाय काट दी जाती है। टेलीफोन उपभोक्ता यदि समय पर बिल जमा न करे तो उनकी संचार-व्यवस्था को बाट दिया जाता है।

(६) अनुज्ञा-पत्र जवन वर लेना या उसका नवीनीकरण न करना। सभी अनुज्ञा-पत्र एक निश्चिन्त अवधि के लिए ही जारी किये जाते हैं। अवधि के भीतर दुष्क-

योग की दशा में अनुज्ञा-पत्र जब्त किये जा सकते हैं। यदि समय पूरा हो गया तो नवीनीकरण नहीं किया जाता। यदि आपके पास बन्दूक का अनुज्ञा-पत्र है और आपने बन्दूक का दुरुपयोग किया है तो आपका अनुज्ञा-पत्र जब्त किया जा सकता है या उसका नवीनीकरण रोक जा सकता है।

(७) अधिकारियों द्वारा तात्कालिक कार्यवाही—कई बार अधिकारियों को तत्काल ही कार्रवाई करने का अधिकार होता है जैसे चोरी से सीमापार से माल लाने वालों के माल की जब्ती का अधिकार या स्वास्थ्य अधिकारियों को उन ख़ाच वस्तुओं को नष्ट करने का अधिकार जोकि आदमियों के खाने योग्य नहीं है।

विशेष अध्ययन के लिए

- |                    |   |   |
|--------------------|---|---|
| १. वाइट            | . | इ ट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमि-<br>निस्ट्रेशन |
| २. एम० पी० शर्मा : | : | लोक प्रशासन, सिद्धान्त एवं व्यवहार                    |

—

## प्रशासकीय कार्य

किसी भी विभाग में देखें तो पता चलेगा कि प्रशासकीय कार्यों को दो भागों में बाँटा जा सकता है : पहला, वे कार्य जो राजनैतिक स्तर पर होते हैं तथा दूसरे वे कार्य जो अर्थनैतिक अधिसेवा के स्तर पर होते हैं ।

राजनैतिक स्तर—

विभागीय मन्त्री,  
राज्य मन्त्री,  
उप मन्त्री,  
पार्लियामेण्ट्री सचिव ।

अर्थनैतिक अधिसेवा—

(डायरेक्टर) निदेशक,  
(ज्वॉइन्ट डायरेक्टर) संयुक्त निदेशक,  
(डिप्टी डायरेक्टर) उप-निदेशक,  
(असिस्टेंट डायरेक्टर) सहायक निदेशक,  
अन्य पदाधिकारी एवं कर्मचारी

राजनैतिक स्तर पर प्रशासकीय कार्य

राजनैतिक स्तर के प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं—

१. निर्णय करना

महत्त्वपूर्ण प्रशासकीय निर्णय राजनैतिक स्तर पर ही लिए जाते हैं । चाहे राजनैतिक नेता अपने नीचे के कर्मचारियों की राय मान लें, पर अधिकृत रूप से नीति सम्बन्धी मामलों में निर्णय लेना राजनीतिकों का ही काम है ।

निर्णय का काम इस स्तर पर बड़ा ही महत्त्वपूर्ण है । जो तो सभी स्तरों पर बुद्ध न बुद्ध निर्णय लिए जाते हैं पर नीचे के स्तरों पर लिए गए निर्णयों के लिए ये निर्णय नीति का काम करते हैं । इस स्तर पर लिए गए निर्णयों की सीमा रेखा के भीतर नीचे के विभिन्न स्तरों पर निर्णय लिए जाते हैं । निर्णय का महत्त्व इस बात से स्पष्ट हो जायेगा कि यदि निर्णय न हो तो प्रशासन सम्बन्धी सारे काम रुक जायेंगे । सारे काम चाहे वे बहुत बड़े हों अथवा बहुत ही छोटे हों निर्णय पर ही निर्भर करते हैं । एक छोटा सा उदाहरण लीजिए । प्रायः घर से कातेज के लिए



रवाना होते हैं। रास्ते में आपका मित्र मिल जाता है। वह यह प्रस्ताव रखता है कि आप उसके साथ मैटिनी शो में जायें, कालेज नहीं जायें। अब आपके लिए एक निर्णय लेना जरूरी हो गया है। कालेज जायें या मित्र के साथ सिनेमा। यदि निर्णय कालेज जाने के पक्ष में है तो आप मित्र से आज्ञा लेकर कालेज की ओर चल पड़ेंगे। यदि सिनेमा जाने का निर्णय होता है तो आप मित्र के साथ सिनेमा जायेंगे और एक दिन के मनोरंजन के कार्यक्रम के बाद दूसरे दिन ज्यादा अच्छी तरह काम करने की तैयारी हो जायेंगे। यदि आप कोई निर्णय नहीं लेते और चोराहे पर खड़े अपना और अपने मित्र का समय नष्ट करें तो कालेज न जाने का नुकसान हुआ। आपका और आपके मित्र का समय नष्ट हुआ, और आपका मनोरंजन भी न हो सका। यह सब अनिर्णय के कारण हुआ। प्रशासकीय दृष्टि से अनिर्णय से बुरी कोई भी स्थिति नहीं हो सकती। गलत निर्णय कई बार परिस्थितियों के प्रभाव से मंजूर साबित हो जा सकते हैं। अनिर्णय की स्थिति इस प्रकार गलत निर्णय में भी खराब होती है, क्योंकि अनिर्णय के कारण कोई अगला कदम नहीं उठाया जा सकता।

## २. निर्णय के लिए उत्तरदायित्व स्वीकार करना

जो निर्णय लिए गए हैं उनके लिए उत्तरदायित्व स्वीकार करना भी राजनीतिज्ञों का काम है। यदि राजनैतिक स्तर पर यह निर्णय किया जाता है कि देश की उत्तरी सीमा पर रक्षा के लिए सेना भेजी जाय तो उसके लिए उत्तरदायित्व स्वीकार करना उनका कर्तव्य है। यह जिम्मेवारी सत्त, अपने राजनैतिक दल और देश की आम जनता के प्रति होनी है। यदि पार्लियामेंट चाहे तो मन्त्रिमण्डल को भविष्य का प्रस्ताव पास कर हटा सकती है। पार्टी भी दल के सदस्यों के प्रति अनुशासनिक कार्यवाही करती है। जनता समाचार-पत्र, समाजो आदि के माध्यम से आलोचना करके राजनीतिज्ञों को जनता के प्रति उत्तरदायी बनाये रखती है।

३. राजनीतिज्ञों का तीसरा काम अपने निर्णयों को जनता को समझाना और जनता के सम्मुख उसका औचित्य स्थापित करना है। प्रजातन्त्र में सरकार का भविष्य इस बात पर निर्भर करता है कि जनता उच्चिनी रीति से सरकार की नीति को समझे और सरकार के प्रति मित्रता की भावना रखे। निर्णयों को जनता को समझाना और जनता के सम्मुख उनका औचित्य स्थापित करना ऐसा काम है जोकि राजनीतिज्ञों को स्वयं ही करने पड़ते हैं। इस काम में प्रतिनिधान सम्भव नहीं है। दैनिक सेवा के सदस्य जनता के सम्मुख किसी नीति विशेष के समर्थक के रूप में यदि भायें तो इससे दैनिक सेवा के राजनीति में पड़ जाने का खतरा रहता है। यह काम राष्ट्रपति, प्रधान मन्त्री और उनके सहयोगी समय-समय पर राष्ट्र के नाम सभा, पत्रकार सम्मेलन, सार्वजनिक सभाओं आदि के द्वारा करते हैं।

४. सरकार के कुशलता-पूर्वक काम करने के लिए यह आवश्यक है कि सरकार यह जाने कि जनता उसकी नीतियों के बारे में क्या सोचती है। उसकी

नीतियों का जनसाधारण पर क्या प्रभाव पड़ता है यह पता लगाना भी राजनीतिज्ञों का ही काम है। राजनीतिज्ञ जनता के नेताओं से सम्पर्क, समाचार पत्रों से सम्पर्क और राजनैतिक दलों से सम्बन्ध के कारण सरकार को यह बताते हैं कि उनकी नीतियों का जनता पर क्या प्रभाव पड़ा है। यदि जनता में कोई गलतफहमी हो गई हो तो उसे दूर करना राजनीतिज्ञों का काम है। राजनीतिज्ञ वास्तव में जनता एवं प्रशासन के बीच की कड़ी का काम करते हैं। वे प्रशासन तक जनता की बात और जनता तक प्रशासन की बात पहुँचाते हैं। प्रशासन को नेतृत्व प्रदान करना भी राजनीतिज्ञों का ही काम है। राजनीतिज्ञों के व्यक्तित्व पर ही प्रशासन का सर्वस्व निर्भर रहता है। यदि राजनीतिज्ञ दृग के हो और अर्सेनिक सेवा का विश्वास प्राप्त कर उन्हें अपने साथ अच्युती तरह ले चल सकें तो प्रशासन ठीक तरह चलता है। अपने नेतृत्व के प्रभाव में राजनीतिज्ञ अपने विचारों को कार्यरूप में परिणत करवाते हैं। राजनीतिज्ञ वास्तव में प्रशासन नहीं करता, बल्कि यह देखता है कि उसके विचारों के अनुसार अर्सेनिक सेवा के सदस्य प्रशासन चलाते हैं।

अर्सेनिक सेवा स्तर पर प्रशासकीय कार्य

इस स्तर के प्रमुख प्रशासकीय कार्य इस प्रकार हैं—

### १. परामर्श

अर्सेनिक पदाधिकारी सारे कार्यालय के नियमों, आदेशों और पूर्व निर्णयों के ज्ञाता होते हैं। प्रशासन में यह वर्ग स्थायित्व लाता है। राजनीतिज्ञ इस वर्ग पर परामर्श एवं सूचना के लिए निर्भर करते हैं। यह वर्ग राजनैतिक नेताओं को यह बतलाता है कि क्या प्रशासकीय दृष्टि से संभव है और क्या संभव नहीं है। नीति निर्धारण एवं नीति को कार्यान्वित करना दोनों में ही यह वर्ग राजनैतिक नेताओं को सहायता देना है। इस वर्ग के बिना आज हम लोगों को जिस प्रकार का प्रशासन मिल रहा है वह नहीं मिलेगा। यह राजनैतिक नेताओं को यह बतलाता है कि किस प्रकार कम से कम व्यय में अधिक से अधिक जनहित के कार्य किए जा सकते हैं।

### २. कार्यक्रम निर्धारण

कार्यक्रम निर्धारण का काम राजनैतिक न होकर तकनीकी होता है। यह तो पहले ही निर्णय हो चुकता है कि क्या करना है। यह विवादास्पद होता है क्योंकि विभिन्न हित सरकार से अपने लाभ के लिये काम करवाना चाहते हैं। निर्णय के उपरान्त उस निर्णय को कार्यान्वित करने के लिए जो कदम उठाए जाते हैं वे विवादास्पद नहीं होते। इसमें संगठन के सम्बन्ध में निर्णय यथा कितना काम करना होगा, किस प्रकार कर्मचारियों आदि की नियुक्ति होगी, निरीक्षण की क्या व्यवस्था होगी। यह कार्यक्रम निर्धारण के अन्तर्गत आता है। यदि आप कालेज से लौटते समय अपने किसी साथी की पिटाई करने की योजना कार्यान्वित करें तो इस प्रकार के निर्णय जैसे आपने कौन-कौन साथी किन-किन रास्तों में चलेंगे, कहाँ पर एक साथ मिलेंगे।

कौन पहले साइकिल से टपकर देगा इस प्रकार के निर्णय कार्यक्रम निर्धारण के अन्तर्गत आते हैं।

### ३ उत्पादन

सभी सरकारी कार्यालयों का उद्देश्य किसी सेवा या वस्तु का उत्पादन करना है। इस सम्बन्ध में सेवा स्तर पर कई प्रकार के काम किये जाते हैं। सबसे पहले तो मापदण्ड स्थापित किया जाता है। जैसे टपक को कम से कम ४० शब्द प्रति मिनट की गति से टंकण करना चाहिए। आशुलिपिक को १२० शब्द प्रति मिनट की गति से श्रुतलेखन लिखना चाहिए। कार्यकर्ताओं का काम इसी मापदण्ड से मापा जाता है। दूसरा काम कर्मचारी वर्ग की सेवाओं को उचित ढंग से काम में लाना है। प्रशासकीय एजेन्सियाँ कर्मचारियों को प्रशिक्षण देती हैं, उनमें प्रापस में काम का बँटवारा करती हैं। उनके ऊपर नियंत्रण रखती हैं। यह देखना उनका काम है किसमें कर्मचारी नियमानुसार अपने कर्तव्यों को पूरा करें।

### ४. ओ० एंड एम० (O&M)

प्रशासकीय कारकों का एक काम ओ० एंड एम० भी है। इसका उद्देश्य यह होता है कि कार्यपद्धति की जाँच की जाय और यह देखा जाय कि कार्यपद्धति उद्देश्य की प्राप्ति के लिए कहीं तक उपयुक्त है। यह इसलिए आवश्यक हो जाता है कि कई बार सगठन के उद्देश्य बदल जाते हैं, परिस्थितियाँ बदल जाती हैं। बदले हुए उद्देश्य एवं बदली हुई परिस्थितियों के फलस्वरूप कार्य पद्धति का बदलना भी आवश्यक है। यदि ऐसा नहीं किया जाय तो बहुत शीघ्र एक स्थिति पैदा हो जाएगी जबकि प्रशासकीय कार्यपद्धति एकदम ही बेकार हो जाएगी क्योंकि बदली हुई परिस्थितियों का सामना करने की योग्यता इसमें नहीं रह जाएगी।

### ५. प्रशासन के लिए उत्तरदायित्व स्वीकार करना

इस स्तर पर कई प्रकार के उत्तरदायित्व होते हैं। प्रथम, प्रशासन को निर्धारित नीति की सीमा के भीतर चलाने का। दूसरा, प्रशासन की कार्यकुशलता बनाए रखने का। तीसरा, वित्तीय उत्तरदायित्व का। प्रशासन को समस्त आय-व्यय का थोड़ा इस प्रकार रखना पड़ता है कि महालेखापाल व लेखा जाँच अधिकारी (Auditor & Comptroller General) तथा लोक लेखा-समिति (Public Accounts Committee) को सतुष्ट किया जा सके। प्रशासन पद-सोपान की व्यवस्था में कर्मचारियों पर नियंत्रण रखने के लिए भी जिम्मेवार होता है।

### विशेष अध्ययन के लिए

१. वाइ : इन्ट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन
२. एम० पी० शर्मा : लोक-प्रशासन: सिद्धान्त एवं व्यवहार

यह सर्वद्वय से ही समस्या रही है कि प्रशासन को किस प्रकार उत्तरदायी बनाया जाए। यदि प्रशासन पर नियन्त्रण न हो तो प्रशासन मनमानी करने लगे। प्राचीन काल में राजा पर नियन्त्रण रखने के लिए कुछ धार्मिक एवं राजनैतिक बन्धन थे। राजा धर्मशास्त्रों एवं धर्मगुरुओं की आज्ञाओं के अनुसार काम करता था। परम्परा के कारण भी राजा की शक्तियों पर रोक रहती थी। वह परम्परा से प्राप्त जनता के अधिकारों का हनन करने की चेष्टा नहीं करता था। इसके साथ ही उसको अपने सरदारों की भी सहमति का ध्यान रखना पड़ता था क्योंकि आवश्यकता पड़ने पर इन्हीं सरदारों की सहायता से विद्रोह आदि दबाये जाते थे। यदि अधिकारी सरदार राजा की किसी नीति का विरोध करते तो शायद वह उसे त्याग देता था।

उत्तरदायित्व क्या है—इसके दो अर्थ हो सकते हैं। विधेयात्मक रूप से यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक अधिकारी को उचित ढंग से कानून की सीमा में अपने कर्तव्यों का पालन करना चाहिए। विधेयात्मक रूप से यह कहा जा सकता है कि किसी भी अधिकारी को गैरकानूनी ढंग से कोई काम नहीं करना चाहिए। प्रत्येक अधिकारी को आवश्यकता पड़ने पर यह दिखाना पड़ना है कि उसने अधिकार प्रयोग, अनहित को ध्यान में रख कर, कानून की सीमा के भीतर किया है।

इस प्रकार, जब हम उत्तरदायित्व की बात करते हैं तो हमारे सामने एक समस्या आती है, उत्तरदायित्व को निभाने के लिए आवश्यक है कि सारा काम कानून की सीमा में हो। अधिकारी अपने अधिकार-क्षेत्र में ही काम करें। यदि इसका पालन बगैर ढंग में किया जाए तो अधिकारियों को स्वविवेक से काम लेने की स्वतन्त्रता नहीं रह जाएगी। कानून के कठिन बन्धन में पड़कर वे कानून का पालन तो कर सकेंगे, पर अनहित का उद्देश्य सफल न हो सकेगा। समस्या इन दोनों सीमान्तों के बीच एक मध्य-मार्ग निकालने की है जिसमें कि अधिकारी का उत्तरदायित्व की भावना से विहीन होकर मनमाना काम न करने लग जायें और दूसरी ओर ऐसी स्थिति न पैदा हो जाए जिसमें कि अधिकारी स्वविवेक के अनुसार काम ही न कर सकें।

धार्मिक युग में प्रशासन को उत्तरदायी बनाये रखना बड़ा ही कठिन कार्य है। प्रशासन की जिम्मेदारियाँ बहुत अधिक बढ़ गई हैं। धर्मशास्त्रों की संख्या

पहले कभी भी इतनी अधिक नहीं थी। प्रशासन की समस्याएँ अब पहले से कहीं अधिक जटिल हो गई हैं।

प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के लिए निम्नलिखित साधन होते हैं:—

१. प्रशासनिक नियन्त्रण
२. संसद का नियन्त्रण
३. न्यायपालिका का नियन्त्रण
४. जनमत का नियन्त्रण

नियन्त्रण की सीमा विभिन्न देशों में भिन्न-भिन्न होती है। यह तो सर्वैधानिक व्यवस्था पर निर्भर करता है। अमेरिका में प्रशासन वरिष्ठ के प्रति उभी हद तक जिम्मेवार नहीं है जिस सीमा तक भारत और इंग्लैंड में है। भारत और इंग्लैंड में प्रशासन पर न्यायालयों का नियन्त्रण अमेरिका में कहीं कम है। रूस में प्रशासन को जिम्मेवारी वस्तुतः कम्युनिस्ट पार्टी के प्रति है।

### प्रशासनिक नियन्त्रण

प्रशासनिक पद-सोपानात्मक संगठन नियन्त्रण का काम भी करता है। आप किसी पदतर में जायें तो देखेंगे कि लिपिक अपनी फाइल अनुभाग अधिकारी के सम्मुख प्रस्तुत करते हैं। अनुभाग अधिकारी का कर्तव्य होता है कि अपने वरिष्ठ अधिकारी के सम्मुख फाइल प्रस्तुत करने के पहले यह देखले कि प्रस्ताव आदि ठीक ढंग में तैयार किये गए हैं या नहीं। यदि वह काम से सन्तुष्ट नहीं है तो लिपिक को बुला कर निर्देश देता है और निर्देश के अनुसार पुनः यह फाइल उसके सम्मुख प्रस्तुत की जाती है। अनुभाग आफिसर द्वारा प्रस्तुत की गई फाइलों पर नियन्त्रण रखने का काम अवर सचिव का है। इसी तरह आगे भी नियन्त्रण रखा जाता है। यदि आप किसी कर्मचारी के काम से असन्तुष्ट हो तो चाहे लोक-प्रशासन हो, अथवा निजी प्रशासन आप उसने प्रशासकीय अधिकारी से शिवायत करते हैं। आप इती कारण ऐसा करते हैं कि वह प्रशासकीय अधिकारी उसे सही ढंग से काम करने की आज्ञा दे सकता है। सरकारी विभागों में अनेक नियम उपनियम, आदेश, पूर्वदिश आदि सरकारी कर्मचारियों पर नियन्त्रण रखने के लिए होते हैं। प्रशासकीय श्रमिक पद विभाजन का यह उद्देश्य होता है कि इन प्रशासकीय नियमों तथा आदेशों आदि का उचित रूप से पालन हो सके। इस प्रकार की व्यवस्था इसलिए है कि काम सही ढंग से हो, किसी भी प्रकार की गड़बड़ी न हो। आवश्यकता होने पर उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को निर्देश दे सकता है। कर्मचारी वर्ग इन निर्देशों का पालन करने को बाध्य होता है। यदि कोई कर्मचारी निर्देशों का जान बूझ कर पालन न करे तो उससे स्पष्टीकरण माँगा जाता है और आवश्यकतानुसार उसे दण्ड भी दिया जाता है। पद-सोपानात्मक संगठन का कार्य यह भी देना है कि वे पदाधिकारी जिन्हें स्वविवेकीय शक्तियाँ प्रदान की गई हैं वे अपने स्वविवेक का सही तरीके से

प्रयोग कर रहे हैं या नहीं। यदि नहीं कर रहे हों तो इन शक्तियों के उचित उपयोग के लिए भी निर्देश दिये जाते हैं। संक्षेप में, यह कह सकते हैं कि प्रशासकीय नियन्त्रण-प्रशासन को चलाने के लिए बड़ा ही आवश्यक है। प्रशासन एक बार बिना अन्य किसी नियन्त्रण यथा संसदीय नियन्त्रण, न्यायालयों के नियन्त्रण आदि के भी चल सकता है परन्तु प्रशासकीय नियन्त्रण के बिना प्रशासन के चलने का कोई प्रश्न ही नहीं उठता। संसद का नियन्त्रण

संसदीय शासन-प्रणाली वाले देशों में संसद प्रशासन सम्बन्धी नीतियों को निर्धारित करने के लिए उत्तरदायी है। इस प्रकार की प्रशासनिक व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल सैद्धान्तिक रूप में वास्तव में संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। चौथे आम चुनाव के बाद हरियाणा और उत्तर प्रदेश में कांग्रेसी सरकारों का पतन इसलिए हो गया कि विधानसभा में उनके दल का बहुमत समाप्त हो गया। यदि किसी भी समय मन्त्रिमण्डल का समय में बहुमत न रहे तो उसे त्यागपत्र देना पड़ता है।

संसद का मन्त्रिमण्डल को हटाने के अतिरिक्त अन्य तरीकों से भी प्रशासन पर नियन्त्रण रहता है।

१. प्रश्नों का समाधान माँगना—संसद और राज्य के विधानसभाओं में दिन की कार्यवाही प्रश्नोत्तर काल से ही प्रारम्भ होती है। संसद या विधानसभा का कोई भी सदस्य प्रशासन से सम्बन्धित किसी भी विषय से सम्बन्धित प्रश्न पूछ सकता है। राजकीय अधिकारी एवं मन्त्रीयण सर्व्व ही इस बात से भयभीत रहते हैं कि कहीं ऐसी कोई बात न हो जाए जिससे संसद में कोई प्रश्न उठ खड़ा हो। यदि कोई मन्त्री चाहे तो किसी प्रश्न का उत्तर देने से जनहित में मना कर सकता है। पर यदि बार बार ऐसा किया जाय तो संसद और जनता के मन में सन्देह उत्पन्न हो सकता है।

२. कामरोंको प्रस्ताव—इस प्रस्ताव का उद्देश्य यह होता है कि संसद अपना पूर्व निर्धारित कार्यक्रम स्थगित कर दे और अन्य कोई समस्या, जिसका विवरण उपयुक्त प्रस्ताव में हो उस पर विचार किया जाय।

३. बजट पर बहुसंख्यक—बजट पर सामान्य बहुसंख्यक में सरकार की नीतियों की आलोचना की जाती है। विभागीय मन्त्री बहुसंख्यक की समाप्ति पर आलोचनाओं का उत्तर देता है।

४. बजट में कटौती का प्रस्ताव—यदि संसद बजट में एक रुपये की भी कटौती का प्रस्ताव पास करदे तो यह मन्त्रिमण्डल के प्रति अविश्वास का प्रस्ताव ही समझा जाता है। ऐसी स्थिति में मन्त्रिमण्डल त्यागपत्र दे देता है।

५. निम्न प्रस्ताव—किसी एक मन्त्री ने बायों वर विरोध निम्न प्रस्ताव द्वारा किया जाता है। यह नीति की आलोचना न होकर अपने कार्यान्वित करने की आलोचना है।

६. अविश्वास का प्रस्ताव—संसद नियमों के अनुसार मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध

अविश्वास का प्रस्ताव पास कर सकती है। यदि सदन में ऐसा प्रस्ताव पास हो जाता है तो मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र दे देना पड़ता है।

७. समितियों आदि के द्वारा—समद और विधान मण्डल की दो समितियाँ, अनुमान समिति और लोक-लेखा समिति का विशेष महत्त्वपूर्ण स्थान है। ये दोनों समितियाँ सार्वजनिक व्यय से सम्बन्धित हैं। अनुमान समिति व्यय से पहले और लोक-लेखा समिति व्यय के बाद जाँच पड़ताल करती है। इन दोनों समितियों के प्रतिवेदनो पर ससद में विचार विमर्श होता है।

विगत कुछ वर्षों में हमारे देश में समद द्वारा नियंत्रण काफी शक्तिहीन पड़ गया है। इसका कारण यह है कि सदस्यों पर दलीय नियंत्रण बहुत अधिक बढ़ गया है। दल के सदस्यों को अपने दल के आदेशानुसार वोट देना ही पड़ता है। ऐसा न करने वालों के विरुद्ध दल अनुशासनिक कार्यवाही करता है। यद्यपि सविधान द्वारा सभी सदस्यों को भाषण एवं वोट की स्वतन्त्रता प्रदान की गई है, और इसके लिए किसी प्रकार की अदालती कार्यवाही नहीं की जा सकती, पर दल अपने सदस्यों के प्रति कार्यवाही करने को स्वतन्त्र है।

पिछले कुछ दिनों से 'ओम्बड्समैन' (Ombudsman) की बड़ी चर्चा चल रही है। प्रशासनिक मुद्धार आयोग ने भी लोकपाल और लोकस्रायुक्त आदि की नियुक्ति की सिफारिश की है। ये वास्तव में ओम्बड्समैन के ही रूप हैं। ओम्बड्समैन ससद के प्रतिनिधि के रूप में यह देखती है कि प्रशासन का कार्य संसद द्वारा बनाये गये नियमों के अनुसार चल रहा है या नहीं। यह उसी प्रकार की संस्था है जिस प्रकार महा-लेखापाल है। अन्तर केवल यही है कि महालेखापाल वित्तीय प्रशासन के ऊपर नियंत्रण रखता है और ओम्बड्समैन सामान्य प्रशासन के ऊपर नियंत्रण रखता है। जब ससद और प्रशासन विभिन्न हाथों में थे तब ससदीय नियंत्रण की संस्थाएँ ठीक तरह से काम करती थी क्योंकि यदि प्रशासनिक अनियमितता की रिपोर्ट संसद का प्रतिनिधि ससद में रखता तो ससद प्रशासन से जवाब तलब कर सकती थी, और प्रशासन को इस दोष का सतोपपूर्ण ढंग से निराकरण करने के लिए बाध्य कर सकती थी। पर अब परिस्थितियाँ बदल गई हैं। प्रशासन और संसद का नेतृत्व एक ही हाथों—कैबिनेट—में केन्द्रित हो गया है। आज यदि महालेखापाल या ओम्बड्समैन ससद में प्रशासनिक अनियमितता की शिकायत करें तो ससद में उनकी ओर से आवाज उठाने वाला विरोधी दल ही होगा जो अल्पमत में है। बहुमत सदैव कैबिनेट के आदेशानुसार ही मतदान देगा। यही कारण है कि जब लोक-लेखा समिति ने बार-बार अपने वार्षिक प्रतिवेदनो में 'जीप अपवाद' (Jeep Scandal) की चर्चा की तो तत्कालीन गृहमन्त्री प० गोविन्दवल्लभ पंत ने कहा कि जहाँ तक हमारा प्रश्न है, हम इस मामले को बंद दृष्टा समझते हैं, फिर भी यदि ससद चाहे तो हमें अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा हटा दे। गृहमन्त्री महोदय ऐसा बयान इसलिए दे सके कि उन्हें विश्वास था कि उनके दल का इतना बहुमत है कि उन्हें अविश्वास प्रस्ताव द्वारा हटाने का

सवाल ही नहीं उठता। आज के संदर्भ में लोकपाल, लोक आयुक्त और ओम्बड्समैन की सफलता सदेहपूर्ण है। इनकी सफलता के लिए आवश्यक है कि संसद का बहुमत इनका साथ दे और आवश्यकता पड़ने पर बँबिनेट पर दबाव डाले। संसद का बहुमत शायद ही अपने नेताओं का साथ छोड़कर ओम्बड्समैन का साथ दे।

**न्यायालयों का नियंत्रण**

किसी भी प्रशासकीय आज्ञा या निर्णय को न्यायालय में निम्न कारणों में से किसी भी आधार पर चुनौती दी जा सकती है।

१. क्योंकि आज्ञा या निर्णय असंवैधानिक है।

२. क्योंकि आज्ञा या निर्णय लेने का अधिकार प्रशासनिक अधिकारी को नहीं था।

३. क्योंकि जिम कानून के पन्तगन ये आज्ञायें या निर्णय लिए गये हैं उसका स्थित तात्पर्य नहीं है।

यदि किसी आज्ञा अथवा निर्णय से किसी व्यक्ति को आपत्ति है तो यह व्यक्ति की जिम्मेदारी है कि मामले को न्यायालय के सम्मुख प्रस्तुत करवाये। जैसे यदि बालेज के प्रिंसिपल महोदय किसी विद्यार्थी को उपस्थिति कम होने के आधार पर परीक्षा में बैठने से रोकें तथा विद्यार्थी प्रिंसिपल के निर्णय को गलत माने तो यह उस विद्यार्थी का कर्त्तव्य हो जाता है कि वह न्यायालय में मामले को ले जाय और निषेधाज्ञा (Injunction) प्राप्त करे। प्रिंसिपल महोदय की आज्ञायें तब तक जारी रहेगी जबतक कि न्यायालय द्वारा 'स्थगन आदेश' (Stay Order) न दे दिया जाय।

न्यायालयों द्वारा नियंत्रण की कुछ सीमायें हैं।

१. न्यायालय केवल यही देखता है कि कानून का अक्षरशः पालन हुआ या नहीं। यदि कानून का अक्षरशः पालन नहीं हुआ तो वे इसे अवैध घोषित कर देते हैं चाहे अधिकारी ने जनहित को ध्यान में रख कर ही यों न काम किया हो।

२. इस प्रकार का नियंत्रण अत्यन्त ही मन्द गति से चलता है। न्यायालयों में निर्णय होने में कई बार तो वर्षों का समय लग जाता है।

३. यह नियंत्रण व्यय-साध्य भी है। न्यायालय के शुल्क, वकील बैरिस्टर्स के शुल्क में बहुत अधिक धन व्यय हो जाता है। यदि घाप न्यायालय में कोई अभियोग ले जाना चाहें तो इस प्रकार के व्यय के लिए तैयार रहना चाहिए।

४. आधुनिक युग में प्रशासकीय कार्य इतने अधिक बढ़ गए हैं कि न्यायालयों के लिए यह राभव नहीं कि उनमें से तीन चार प्रतिशत पर भी विचार कर सकें। इतने अधिक अभियोग न्यायालय के सम्मुख आ जायेंगे कि न्यायालयों के लिए कुछ बर सजना सम्भव न होगा।

५. न्यायालय का नियंत्रण माघारणतः ऊर्हीं दशाओं में कारगर होता है



जहाँ प्रायः कोई अधिकार हो और उस अधिकार का हनन हुआ हो। अमेरिका में न्यायालयों ने यह फैसला दिया कि सरकारी नौकरी का अधिकार जनता को नहीं है। अतः सरकार द्वारा निष्ठा जाँच कार्यक्रम (Loyalty Checking Programme) पर न्यायालय नियंत्रण नहीं लगा सकता।

न्यायालयों के नियंत्रण से लाभ

१. इस प्रकार के नियंत्रण से व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा होती है। प्रशासन कई बार लोगों के व्यक्तिगत अधिकारों पर कृपारोधात करता है। हमारे देश में अनेक बार न्यायालयों ने सरकारी प्रादेशों को रद्द कर दिया है क्योंकि वे प्रादेश मौलिक अधिकारों का हनन करते थे।

२. यह तो ठीक है कि न्यायालयों ने कुछ ही अनियोग किये हैं। अनेक मामलों ऐसे हैं जो न्यायालयों तक न जाते हैं। पर सरकारी दिनागो, कर्मचारियों और अधिकारियों को यह भय सर्वत्र ही बना रहता है कि कहीं मानवा न्यायालय तक न चला जाय। अतः वे सावधानी से काम करते हैं।

३. जनता को विश्वास रहता है कि उनके अधिकार सुरक्षित हैं। चाहे वह इस अधिकार का प्रयोग न करे, पर उसे अधिकार प्राप्त है और यदि आवश्यकता हो तो वह इस अधिकार का उपयोग कर सकती है।

४. यदि न्यायालयों द्वारा नियंत्रण नहीं हो तो सरकार मनमानी करने लगेगी। अविधान में दिये गए अधिकारों का कोई महत्त्व ही नहीं रह जाएगा।

जनमत द्वारा नियंत्रण

उपर्युक्त नियंत्रणों के अतिरिक्त प्रजातन्त्रात्मक देशों में जनमत द्वारा भी सरकार और प्रशासनिक संस्थाओं पर नियंत्रण रहता है। यदि जनमत किसी कार्य के विपरीत हो तो उसको कार्यान्वित करने के लिए शक्ति का उपयोग आवश्यक हो जाता है। प्रजातन्त्रीय देशों में शक्ति से अधिक शान्ति की सहमति पर बल दिया जाता है। वैसे भी यदि जनमत सरकारी नीतियों के विरुद्ध हो, तो चुनाव में सरकार का ठहरा पलट सकता है। अतः सरकारें इस प्रकार की नीतियाँ अपनाती हैं जिनमें कि जनता की अधिक से अधिक सहमति हो।

१. जनमत अत्यन्त प्रभावशाली होता है। जनता कुछ कामों को अच्छा समझती है, कुछ को खराब बताती है। सरकार इस प्रकार के काम न करने कर सकती, जिन्हें लोग खराब समझते हों।

२. सरकारी और गैर-सरकारी कार्यालयों में काम करने का एक तरीका विकसित हो जाता है। कर्मचारी कुछ बातों को करना कर्तव्य और कुछ को करना अधिकार मान कर काम करने लगते हैं। अधिकार और कर्तव्यों की इस सीमा को भंग करना सरकार के लिए कदापि सम्भव नहीं।

३. आजकल सरकार के हर क्षेत्र में विरोधों का प्रभाव बढ़ता जा रहा है।

विशेषज्ञों के विचारों की अवहेलना सरकार कदापि नहीं कर सकती ।

५ अधिक और राजनैतिक विचारधारा का भी प्रभाव सरकार पर पड़ता है । यदि सरकार इन प्रचलित विचारधारामें के विरुद्ध काम करती है तो उसका विरोध अवश्यम्भावी है । यदि प्रचलित विचारधारा अधिक क्षेत्र में हस्तक्षेप न करने की है और सरकार द्वारा हस्तक्षेप होता है तो विरोध जरूर ही होगा ।

प्रशासन पर चाहे वह सरकारी हो भ्रष्टाचार गैर-सरकारी नियंत्रण अवश्य ही होना चाहिए । यदि नियंत्रण न हो तो प्रशासन मनमानी करेगा, और उत्तरदायी नहीं होगा । नियंत्रण न तो इतना शिथिल हो कि प्रशासन पर कोई दबाव ही न हो, और न इतना कठोर ही हो कि प्रशासन नियंत्रण के भार से ही दब कर रह जाए । नियंत्रण के लिए मध्यम मार्ग सबसे अधिक उपयुक्त है, जिसे प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी बना रहे और साथ ही अच्छी तरह कार्यकुशलता से काम भी करता जाय ।

विशेष अध्ययन के लिए

- |                  |   |  |
|------------------|---|--|
| १. एम० पी० शर्मा | : | लोक-प्रशासन                                      |
| २. वाइट          | : | इंट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन |

## कार्मिक प्रशासन

प्रशासकीय व्यवस्था में चाहे वह लोक-प्रशासन के क्षेत्र में हो, अथवा निजी प्रशासन के क्षेत्र में, कार्मिक वर्ग का बड़ा ही महत्वपूर्ण योगदान होता है। बिना कार्मिक वर्ग के प्रशासन चल ही नहीं सकता। इतिहास में ऐसे अनेक उदाहरण मिलेंगे जहाँ प्रशासन बिना विधानमंडल अथवा स्वतंत्र न्यायपालिका के चलाया गया है। उदाहरण के लिए, भारत में ईस्ट इंडिया कम्पनी के प्रशासन को लिया जा सकता है। उस समय न तो विधानमंडल था और न अलग से न्यायपालिका थी। गवर्नर जनरल अपनी परामर्शदात्री समिति की महायत्ना से कानून बनाता था और कार्यपालिका के कर्मचारी इनकी कार्याभिव्यक्त करते थे। वे ही कानून तोड़ने वालों को नियमानुसार दण्ड भी देते थे। परन्तु इतिहास में ऐसा कोई उदाहरण नहीं मिलता जहाँ बिना कार्मिक वर्ग के प्रशासन चलाया गया हो। यदि कार्मिक वर्ग न हो तो कौन तो विधानमंडल द्वारा बनाये गये नियमों को कार्याभिव्यक्त करेगा और कौन नियमों को भंग करने वालों को पकड़ेगा। अतः यह स्पष्ट है कि प्रशासकीय व्यवस्था को उचित रूप से चलाने के लिए कार्मिक वर्ग अपरिहार्य है।

प्रोफेसर हरमन फाइनेर का कथन है कि "वाम्पत्व में बिना इसके (नागरिक प्रशासन) सरकार का चलना असम्भव हो जायेगा"।<sup>१</sup> कार्मिक वर्ग में स्थायी प्रशिक्षित तथा वेतन भोगी कर्मचारी होते हैं। इनकी मर्यादा से सरकारी के कामों का कुछ आभास होता है। सभी देशों में सरकार के कार्मिकों की संख्या बढ़ रही है एवं सम्भवतया आगे आने वाले वर्षों में उनकी संख्या में वृद्धि ही होगी।

कार्मिक वर्गों की अपरिहार्यता के अनिरीक्त एक और भी बात ध्यानव्य है। किसी भी प्रशासकीय व्यवस्था का गुणात्मक स्तर इसके कार्मिक वर्ग के गुणात्मक स्तर के समान ही होता है। जिस प्रकार बाजार में किसी वस्तु का विक्रय मूल्य बहुत अधिक समय तक उसके उत्पादन मूल्य में ज्यादा कम या अधिक नहीं हो सकता उन्हीं

१. Herman Finer : Theory & Practice of Modern Government  
Chapter 27, PP. 709

प्रकार किसी भी प्रशासकीय व्यवस्था का गुणात्मक स्तर कार्मिक वर्ग के गुणात्मक स्तर से ज्यादा अधिक ऊपर या नीचे नहीं हो सकता। अकार्यकुशल कार्मिक वर्ग से कार्यकुशल प्रशासन की आशा करना चील के घोंसले में मांस की आशा करने के समान ही है। चूंकि आज प्रशासन ने हर कही अपने ऊपर बहुत सारा काम ले रखा है, और राष्ट्र का कल्याण बहुत कुछ कार्यकुशल प्रशासन पर ही निर्भर करता है, अतः कार्यकुशल कार्मिक वर्ग की आवश्यकता सर्वविदित है।

आज "प्रबन्ध व्यवस्था का सब से महत्वपूर्ण अंग कार्मिक वर्ग है। इसके ही कुशल प्रशासन पर प्रबन्ध व्यवस्था की सफलता व असफलता निर्भर करती है। चूंकि आज राष्ट्र का कल्याण सरकार की कार्यकुशलता पर निर्भर करता है, और यह कार्यकुशलता कार्मिक वर्ग पर निर्भर करती है। अतः कार्मिक वर्ग का प्रशासन अध्ययन एव मनन का एक महत्वपूर्ण क्षेत्र कहा जा सकता है।"<sup>१</sup>

### भरती

यद्यपि अंग्रेजी के (Recruitment) शब्द का हिन्दी अनुवाद भरती है। और अंग्रेजी में भी कई बार इस शब्द का उपयोग भरती के अर्थ में भी किया जाता है, पर प्रशासकीय शब्दावली के अनुसार यह ठीक नहीं है। इसके अनुसार Recruitment का अर्थ सही प्रकार के प्रत्याशियों से नियुक्ति के हेतु विचारार्थ आवेदन दिलवाना है। भारत जैसे देशों में जहाँ कि बहुत बड़ी सख्या में लोग बेकार हैं और काम की तलाश में घूमते-फिरते रहते हैं, वहाँ पर प्रत्याशियों से आवेदन दिलवाना कदापि कठिन नहीं। पर उन देशों में जहाँ पूर्ण वृत्तिरूपता (Full Employment) है, वहाँ उचित प्रकार से प्रत्याशियों को ढूँढ कर उनसे आवेदन दिलवाना कठिनाई का काम है।

प्रत्याशियों को रिक्त स्थानों की सूचना देने के लिए हमारे देश में साधारणतः समाचार पत्रों में विज्ञापन दिए जाते हैं। इस प्रकार के विज्ञापन हिन्दुस्तान टाइम्स, टाइम्स ऑफ इंडिया, तथा अन्य राष्ट्रीय समाचार पत्रों में दिये जा सकते हैं। कई बार इनकी सूचना राजपत्रों में प्रकाशित की जाती है। यदि अविलम्बनीय हो तो आनामवाणी से सूचनाओं के रूप में इनका स्मरण करवाया जाता है। इसके अनिर्दिष्ट कार्यालयों में स्थित सूचनापट्टा पर भी विज्ञापनों की प्रतियाँ लगा दी जाती हैं। सेवा-योजना कार्यालय भी बेरोजगारों को रिक्त स्थानों के बारे में सूचना देते रहते हैं।

इस प्रकार के प्रयासों को ऋणात्मक भरती कहते हैं। ऋणात्मक भरती में ऐसी परिस्थितियों में जबकि देश में लोग बेरोजगार हो काम चल जाता है क्योंकि लोग काम प्राप्त करने के लिए चिन्तित रहते हैं और इस दिशा में सदैव प्रयत्नशील

१ राजस्थान विश्वविद्यालय स्नातकोत्तर पत्राचार अध्ययन, निबंध ४. १०, कार्मिक प्रशासन कुछ समस्याएँ एवं सम्भावनाएँ, धी० एम० सिन्हा पृ० १

रहते हैं। पर पूर्ण वृत्तिरूपता की स्थिति में श्रृंखलात्मक भरती से काम नहीं चलता है। उस समय मासिकी में आपस में योग्य धर्मचारियों को प्राप्त करने की होड़-सी लगी रहती है। सरकार निजी क्षेत्र के उद्योगपतियों से होड़ करती है। अतः सरकार तथा उद्योगपति दोनों ही धनात्मक भरती का मार्ग अपनाते हैं। दोनों ही अपनी सेवाओं के विशेष लाभों को पोस्टरो, फोल्डरो तथा चित्रित विज्ञापनों द्वारा सम्भावित प्रत्याशियों तक पहुँचाने का प्रयास करते हैं। अमेरिका में प्रायः लोकसेवा प्रायोगों के सदस्य हाईस्कूलों तथा कॉलेजों में जाते हैं तथा उन विद्यार्थियों से सम्पर्क स्थापित करते हैं जोकि अपनी शिक्षा समाप्त करने वाले हैं। वे उन्हें सेवाओं के बारे में सूचना देते हैं तथा आग्रह करते हैं कि गर्मी की छुट्टियों या अन्य अवकाश के काल में वे सरकारी कार्यालयों में कुछ समय तक काम करके देखें कि उन्हें यह काम कैसा लगता है। भारत में भी उच्च पदों के लिए जहाँ विशेष योग्यता वाले व्यक्तियों की आवश्यकता होती है, विश्वविद्यालय तथा अन्य नियोजित सरकारी भरती के मार्ग को ही अपनाते हैं। उदाहरण के लिए, यदि किसी विश्वविद्यालय में किसी विशेष योग्यता वाले प्रोफेसर की आवश्यकता है और वही योग्यता वाले व्यक्ति साधारणतः कम मिलते हैं तो विश्वविद्यालय प्रशासन उन व्यक्तियों से सम्पर्क स्थापित करता है। वतन तथा नेवा की अन्य शर्तों के बारे में बातचीत करता है। कई बार अधिक वतन देकर उन्हें विश्वविद्यालय की सेवा में लाने का प्रयास किया जाता है। ऐसे प्रयासों को धनात्मक भरती कहेंगे।

भरती के प्रयासों की सफलता कई बातों पर निर्भर करती है। नियोजित की नियोजित के रूप में कंसी प्रतिष्ठा है इस बात पर बहुत कुछ निर्भर करता है। यदि नियोजित ईमानदार है, उगकी कामिक नीतियाँ सतोपजनक एवं न्याययुक्त हैं तो भरती के प्रयासों की सफलता की सम्भावना अधिक है। इसके विपरीत यदि नियोजित के बारे में लोगो का यह विचार है कि उसकी कामिक नीतियाँ ठीक नहीं हैं तो भरती के प्रयासों की सफलता की सम्भावना कम हो जाती है। भारत में सरकारी नौकरियों को सामाजिक प्रतिष्ठा गैरसरकारी नौकरियों की सामाजिक प्रतिष्ठा से साधारणतः अधिक है। लोगो का ऐसा विचार है कि सरकारी नौकरी से कोई भी व्यक्ति आसानी से हटाया नहीं जा सकता। सेवा से अवकाश प्राप्त करने पर उसे पेंशन मिलती है। सेवाकाल में सेवा की शर्तें सन्तोपप्रद हैं। फलतः लोग सरकारी सेवाओं में प्रवेश पाने के लिए उत्सुक रहते हैं। यह बात गैरसरकारी क्षेत्र के नियोजितों के बारे में नहीं कही जा सकती है। फलतः भारत में साधारणतः गैरसरकारी नियोजितों के भरती के प्रयासों की अपेक्षा सरकार के भरती के प्रयास अधिक सफल होते हैं। इसके विपरीत अमेरिका में सरकारी सेवाओं की सामाजिक प्रतिष्ठा गैरसरकारी सेवाओं की सामाजिक प्रतिष्ठा से कम है। कॉलेजों एवं विश्वविद्यालयों के शिक्षक अपने अन्य विद्यार्थियों को गैरसरकारी प्रतिष्ठानों में जाने का परामर्श देते हैं। यहाँ ऐसा समझा जाता रहा है कि सरकारी सेवा में वही व्यक्ति आते हैं जो गैरसरकारी

सेवाओं में प्रवेश नहीं पा सकते। यद्यपि इन परिस्थितियों में अत्र परिवर्तन आया है,<sup>१</sup> फिर भी वहाँ पर सरकारी नियोक्ताओं को गैरसरकारी नियोक्ताओं से भरती के क्षेत्र में अन्य देशों की अपेक्षा अधिक कठोर प्रतिस्पर्धा का सामना करना पड़ता है।

किसी भी नियोक्ता के लिए भरती के दो रास्ते होने हैं।

(अ) सीधी भरती (Direct Recruitment) इसमें कोई भी व्यक्ति जोकि आवश्यक योग्यताएँ एवं अनुभव रखता है, आवेदन दे सकता है। इसमें यह कोई शर्त नहीं होती कि प्रत्याशी नियोजना की सेवा में हो। भारत में केन्द्रीय लोकसेवा आयोग अखिल भारतीय एवं अन्य केन्द्रीय सेवाओं के लिए खुली प्रतिযোগी परीक्षाएँ आयोजित करता है। राजस्थान लोकसेवा आयोग भी आई० ए० एस० तथा अन्य राजकीय सेवाओं के लिए खुली प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित करता है। विश्वविद्यालयों में रीडर, प्रोफेसर तथा लेक्चरर की नियुक्ति के लिए भी समाचार पत्रों में प्रकाशित विज्ञापन निकला करते हैं। यह सब सीधी भरती के उदाहरण हैं।

(ब) पदोन्नति द्वारा भरती—इसमें केवल वही प्रत्याशी आवेदन दे सकते हैं जो कि पहले से ही नियोक्ता की सेवा में हैं। बाहर वालों को (जोकि उस नियोक्ता की सेवा में नहीं हैं) आवेदन-पत्र देने का अधिकार नहीं है। भारत में आई० ए० एस० तथा आई० पी० एस० में १५% स्थान पदोन्नति द्वारा भरती के लिए सुरक्षित हैं। राजस्थान सबर्ग के आई० ए० एस० तथा आई० पी० एस० के पदों के १५% के लिए राजस्थान प्रशासकीय एवं पुनर्निर्माण सेवा के अधिकारियों में से पदोन्नति द्वारा भरती की जाती है। इन पदों के लिए बाहर का कोई प्रत्याशी चाहे वह कितना भी योग्य क्यों न हो आवेदन-पत्र नहीं दे सकता। अखिल भारतीय एवं केन्द्रीय सेवाओं के चयन पद-क्रम के लिए इन सेवाओं के सदस्य ही योग्य पात्रता रखते हैं। चाहे आई० ए० एस० या आई० पी० एस० का कोई अधिकारी सेलेक्शन ट्रेड न पा सके, पर जिस रिक्ति को यह ट्रेड मिलेगा वह आई० ए० एस० अथवा आई० पी० एस० का अधिकारी हो होगा। यदि किसी विश्वविद्यालय में किसी विषय में रीडर का पद रिक्त होना है और विश्वविद्यालय बाहर के किसी व्यक्ति की अभ्यर्थना पर विचार नहीं करता, तथा अपने ही व्याख्याताओं में से किसी एक को उक्त पद पर नियुक्त करता है, तो यह पदोन्नति द्वारा भरती का उदाहरण होगा।

किसी भी संगठन में किस सीमा तक सीधी भरती की जाये तथा कहाँ तक पदोन्नति द्वारा भरती की जाये सदैव से ही विवादास्पद विषय रहा है। जो लोग किसी नियोक्ता की सेवा में हैं वे सदैव ही यह चाहते हैं कि सारे ऊँचे पद पदोन्नति द्वारा ही भरे जायें। ऐसी स्थिति में उन्हें पदोन्नति के अवसर अधिक प्राप्त होंगे। इसके

विपरीत नियोजन चाहते हैं कि उन्हें बाहर से भी भरती का मौका मिले ताकि ऊँचे पदों पर नियुक्ति के लिए उन्हें अपने कर्मचारियों तक ही सीमित न रहना पड़े। भारत में केन्द्रीय सरकार में अखिल भारतीय तथा केन्द्रीय सेवाओं की सीधी भरती के बाद ऊपर के सभी पद पदोन्नति द्वारा ही भरे जाते हैं। संघ सेवाओं के लिए भरती दो स्तरों पर होती है। एक तो सैनिक स्तर और दूसरा कमीशन स्तर। सैनिक स्तर में पदोन्नति द्वारा ही सभी कमीशन-पूर्व पदों पर नियुक्ति होती है। सूबेदार, हवलदार या सूबेदार मेजर के पद पर सीधी नियुक्ति कभी नहीं होती। कमीशन स्तर के पदों के लिए सेक्रेट लेफ्टिनेंट या समकक्ष दर्जे के अधिकारियों से सीधी भरती होती है। ऊपर के सभी पद पदोन्नति द्वारा ही भरे जाते हैं। सेना में मेजर या कर्नल के पद के लिए सीधी भरती कभी नहीं होती। इसके विपरीत विश्वविद्यालयों में लेक्चरर, रीडर, प्रोफेसर के पदों पर सीधी भरती की ही प्रथा है।

### चयन

प्रजातंत्रीय देशों में लोक सेवाओं के लिए चयन योग्यता के आधार पर होता है। योग्यता के आधार का तात्पर्य यह है कि प्रत्याशियों में से सबसे योग्य व्यक्ति को ही चुना जाना चाहिये। चयन में प्रत्याशी की सामाजिक स्थिति या उसके धार्मिक विश्वास का कोई हवाल नहीं किया जाता है। कई देशों में स्त्री पुरुष समान रूप से सरकारी सेवाओं के लिए निर्वाच-योग्य माने जाते हैं। भारत के संविधान की धारा १६ में यह व्यवस्था है कि सभी नागरिकों को सरकारी नौकरियों के लिए समान अवसर दिया जाना चाहिए। किसी भी नागरिक के साथ धर्म, जाति, लिंग, जन्म-स्थान आदि के आधार पर कोई भेदभाव असंबंधानिक घोषित किया गया है। अप्रजातंत्रीय प्रशासकीय व्यवस्थाओं में प्रत्याशी की सामाजिक स्थिति भी चयन के समय ध्यान में रखी जाती है। अंग्रेजी शासन-काल में तथा देशी राजवाडों के शासन में सम्मानित परिवारों के लोगों को सरकारी सेवाओं में अधिमान दिया जाता था। हम में समस्त उच्च पदों पर या तो पार्टियों के सदस्य अथवा पार्टियों में महानुभूति रखने वाले लोग ही नियुक्त किए जाते हैं। यदि धर्म निरपेक्ष राज्य नहीं है, तो धार्मिक आधार पर भी भेदभाव किए जाते हैं। लिंग के आधार पर भेदभाव भी सरकारी सेवाओं में देवे जाते हैं। अंग्रेजी शासन काल में कोई भी महिला आई० सी० एम० या आई० पी० में नहीं थी।

योग्यता के आधार को कार्यान्वित करने में मुख्य रूप से दो प्रकार की अनुविधायें सामने आती हैं। पहली अनुविधा तो यह होती है कि योग्यता की परिभाषा क्या हो तथा इसकी ठीक-ठीक परख किस प्रकार की जाए। अनेक बार प्रत्याशी यह कहते देवे गये हैं कि चयन का आधार योग्यता न होकर राजनैतिक दबाव रहा है। यह बात उस समय और भी उभर कर सामने आती है जब चयन केवल साक्षात्कार के आधार पर ही होता है। साक्षात्कार मण्डल कभी जानबूझ कर और

अनजाने कुछ प्रत्याशियों के हितों को मागे बढ़ाता है। तथा कुछ के हितों को हानि पहुँचाता है। यदि ये आरोप सत्य हैं तो यह कदापि नहीं माना जा सकता कि चयन का आधार योग्यता रहा है। योग्यता के आधार को कार्यान्वित करने में दूसरी दिक्कत देश के कानून, संविधान या परम्परा से उत्पन्न होती है। भारत में यद्यपि संविधान में सभी नागरिकों को सरकारी सेवाओं में प्रवेश पाने के लिए समान अवसर की घोषणा की गई है, पर साथ ही समाज के पिछड़े वर्गों के लिए सरकारी सेवाओं के स्थान सुरक्षित रखने की व्यवस्था भी है। किसी एक वर्ग विशेष के लिए स्थान सुरक्षित करना सामाजिक दृष्टि से चाहे जितना भी उचित क्यों न हो, योग्यता के आधार पर चयन के मार्ग में बाधा अवश्य है। ठीक यही स्थिति अमेरिका में वेंटरन्स प्रिफरेंस (Veteran's preference) को लेकर उत्पन्न होती है। इसके अनुसार युद्ध में घायल, अक्षत अथवा मृत हो जाने वाले व्यक्तियों पर निर्भर लोगों को सरकारी सेवाओं में प्रवेश के लिए कुछ 'सुविधाएं' मिलती हैं।

इसके अतिरिक्त राजनैतिक नियुक्तियों तथा कुछ पदों को योग्यता प्रथा से अलग रखने से भी योग्यता के आधार पर चयन में बाधा पहुँचती है।

**नियुक्ति करने वाले अधिकारी का स्थान निरूपण**

इस सम्बन्ध में दो प्रकार की विचारधाराएं मिलती हैं। एक विचारधारा तो यह है कि सभी पदाधिकारियों का मतदान द्वारा चुनाव होना चाहिए। ये अधिकारी सीमित अवधि के लिए ही चुने जाने चाहिए जिससे कि सभी को अवसर मिल सके और किसी भी पदाधिकारी का निहित स्वार्थ उत्पन्न न हो सके। दूसरी विचारधारा यह है कि केवल वे ही पदाधिकारी चुने जाने चाहिए जिन्हें नीति निर्माण करना है। अन्य पदाधिकारियों का योग्यता के आधार पर चयन किया जाना चाहिए। प्रजातंत्रीय देशों में साधारणतः यह काम लोक-सेवा आयोगों को दिया जाता है। औपचारिक रूप से नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है।

**योग्यताये**

साधारणतः सरकारी सेवाओं में प्रवेश पाने के लिए निम्नलिखित योग्यताये निर्धारित की जाती हैं—

१. नागरिकता—सरकारी नौकरियाँ साधारणतः नागरिकों को ही दी जाती हैं।

२. लिंग—कुछ दिन पहले तक सरकारी नौकरियाँ साधारणतः पुरुषों को ही मिलती थीं। भारत में स्त्रियों एवं पुरुषों को समान रूप से सरकारी नौकरियों में प्रवेश पाने का अधिकार है।

३. आयु—विभिन्न पदों के लिए भिन्न-भिन्न आयु सीमायें निर्धारित की जाती हैं। साधारणतः भारत में २५ वर्ष के बाद सरकारी सेवाओं में प्रवेश नहीं दिया जाता है। पर विशेष योग्यता वाले पदों पर नरती के लिए आयु सीमा अधिक होती



है। अमेरिका में ६० या ६५ वर्षों की अधिकतम आयु सीमा निर्धारित कर दी गई है। उससे अधिक आयु का कोई व्यक्ति सरकारी सेवा में प्रवेश नहीं पा सकता।

४. व्यक्तिगत योग्यताएँ—इस श्रेणी में ईमानदारी, स्वाामीभक्ति, दूसरों के साथ मिलजुल कर काम करने आदि की योग्यता आती है।

५. शिक्षा—डिग्री या कोई अन्य शैक्षणिक योग्यता। भारत में अधिकांश पदों के लिए विश्वविद्यालय से डिग्री प्राप्त होना आवश्यक है।

६. अनुभव—जहाँ कम आयु में ही सरकारी सेवाओं में भर्ती की प्रथा है वहाँ पर अनुभव की आवश्यकता प्रायः नहीं होती है। भारत में ग्रा. ए. एस. तथा आई. ए. एस. में भर्ती के लिए किसी प्रकार का अनुभव आवश्यक नहीं है।

७. तकनीकी अनुभव—इस प्रकार के अनुभव की आवश्यकता अर्थशास्त्री, समाजशास्त्री, इंजीनियर, वकील, डाक्टर आदि के पदों पर नियुक्ति के लिए होती है।

### योग्यता का निर्धारण

योग्यता के निर्धारण के लिए प्रोफेसर विलोवी ने निम्नलिखित चार तरीके बताये हैं:—

१. नियुक्ति करने वाले अधिकारी का व्यक्तिगत निर्णय
२. चरित्र एवं योग्यता आदि का प्रमाण-पत्र
३. पूर्व अनुभव का रिकार्ड
  - (अ) शैक्षणिक
  - (ब) व्यावसायिक
४. परीक्षाएँ
  - (अ) प्रतियोगी परीक्षाएँ
  - (ब) प्रतियोगी परीक्षाएँ

योग्यता के निर्धारण के लिए प्रजातन्त्रीय देशों में एक स्वतन्त्र आयोग सिविल सर्विस कमिशन या पब्लिक सर्विस कमिशन के नाम पर बनाया जाता है। भारत, इंग्लैंड, अमेरिका आदि देशों में इसी प्रकार की व्यवस्था है। भारत में तो केन्द्रीय आयोग के अलावा प्रत्येक राज्य में लोक-सेवा आयोग की व्यवस्था है। लोक-सेवा आयोग अर्थशास्त्रियों की योग्यताओं तथा अनुभव आदि की जाँच पड़ताल करने के बाद यदि उन्हें नियुक्ति के योग्य समझता है तो सरकार के नाम उनके नाम भेज देता है। नियुक्ति सरकार के द्वारा की जाती है, आयोग के द्वारा नहीं। भारत में आयोग निम्नलिखित तरीकों में योग्यता निर्धारण करता है—

१. लिखित परीक्षा—साक्षात्कार के द्वारा। इस श्रेणी में आई. ए. एस. तथा दूसरी सेवाओं के लिए प्रतियोगी परीक्षाएँ, ग्रा. ए. एस. तथा दूसरी सेवाओं के लिए प्रतियोगी परीक्षाएँ आदि आती हैं।

२. केवल साक्षात्कार के द्वारा—तकनीकी पदों पर नियुक्ति के लिए चयन केवल साक्षात्कार के आधार पर ही किया जाता है।

भारत में कमीशन द्वारा भरती के अलावा निम्न श्रेणी के पदाधिकारियों के लिए सरकारी विभाग विभागीय परीक्षा एवं साक्षात्कार के आधार पर नियुक्ति के लिए प्रत्याशियों का चयन करते हैं। रेलवे अपने निम्न श्रेणी के कर्मचारियों का चयन देश के विभिन्न भागों में स्थित रेलवे सर्विसेज सेलेक्शन बोर्ड के द्वारा करता है।

### पदोन्नति Promotion

हर कर्मचारी चाहता है कि वह आगे बढ़े। उसे ज्यादा महत्वपूर्ण पद पर नियुक्त किया जाये, उसका दर्जा बढ़े और उसकी आय में भी वृद्धि हो। यह पदोन्नति से ही संभव है।

किसी भी संगठन में कार्मिक वर्ग की आवश्यकता होती है। कार्मिक वर्ग की भरती तो करना ही है। यदि संगठन में ही ऐसे योग्य व्यक्ति हों जिन्हें पदोन्नति से आगे बढ़ाया जा सकता है, तो उन्हें अवसर दिया जाना चाहिए। जो लोग किसी संगठन में काम कर रहे हैं, यदि वे योग्य हैं तो संगठन के उच्च पदों पर बाहर वालों से पहले उनका अधिकार होना चाहिए। भारत और इंग्लैंड जैसे देश में जहाँ लोग सरकारी सेवाओं को जीवन वृत्ति बनाते हैं वहाँ यह आशा करना सर्वथा अनुचित होगा कि लोग जिस पद पर सरकारी सेवा में प्रवेश करेंगे वही से उनकी सेवा निवृत्ति भी हो जायेगी। जो लोग आई० ए० एस० में लिए जाते हैं उनसे यह आशा की जानी है कि वे राज्य के ऊँचे पदों को बाद में सम्मिलेंगे। यद्यपि सरकार यह गारन्टी नहीं करती कि सभी आई० ए० एस० अधिकारी सचिव या मुख्य सचिव के पद पर पहुँच ही जायेंगे, पर यह गारन्टी अवश्य करती है कि इन पदों पर केवल आई० ए० एस० के अधिकारी ही लिए जायेंगे।

अब किसी भी संगठन में पदोन्नति की व्यवस्था निम्नलिखित कारणों से आवश्यक होती है।

१. पदोन्नति के कारण अधिक योग्य कर्मचारी नियुक्त किए जा सकते हैं। किसी भी संगठन में केवल बाहर से भरती कर के ही संगठन को चलाना कदापि संभव नहीं। कुछ पद ऐसे अवश्य होते हैं कि जो सभी संगठनों में एक से ही होते हैं, पर अधिकतर पदों के लिए संगठन विशेष का ज्ञान होना, उसकी नीतियों, कार्य-प्रणाली एवं विशेषताओं का ज्ञान होना लाभदायक होता है। पदोन्नति से ऐसे लोगों को चुना जा सकता है, जिन्हें संगठन के बारे में विशेष रूप से जानकारी है।

२. पदोन्नति द्वारा जिस व्यक्ति को चुना है, वह व्यक्ति संगठन में काम कर चुका है। संगठन उस व्यक्ति को जानता है। उसकी योग्यताओं एवं कमजोरियों के बारे में संगठन को पूरी जानकारी है। ऐसी स्थिति में चुने जाने वाले व्यक्तियों के सम्बन्ध में भूल होने की सम्भावना नहीं के बराबर ही होती है।

३. पदोन्नति अभिप्रेरणा का स्रोत है। कार्मिक वर्ग यह समझता है कि परिश्रम से काम करने से वह आगे बढ़ सकता है अतः वह अपने कार्य में पूरी तत्परता रखता है। यदि पदोन्नति की व्यवस्था न हो तो कर्मचारीगण अभिप्रेरणा की कमी के कारण अच्छी तरह काम नहीं कर सकेंगे। यदि ऊँचे पदों पर बाहर से लोगों को बुलाया जाए तो संगठन के लोगों के लिए कोई अभिप्रेरणा नहीं रह जाती।

४. पदोन्नति के कारण लोगों को सन्तोष रहता है। यदि पदोन्नति न हो तो लोग दूसरे संगठनों में जाने का प्रयास करने लगेंगे। संगठन छोड़ कर जाने वालों की संख्या में वृद्धि होगी। जबतक नये लोग इन स्थानों पर नियुक्त नहीं किए जाने, काम की हानि होगी। साथ ही भर्ती करने में भी संगठन को आर्थिक व्यय उठाना पड़ेगा। भारतीय विश्वविद्यालयों में सरकारी सेवाओं की अपेक्षा अधिक लोग नौकरी छोड़कर दूसरी जगह चले जाते हैं। इसका एक कारण विश्वविद्यालयों में पदोन्नति का अभाव न होना ही है।

पदोन्नति क्या है ?

प्रायः इस बारे में भ्रम हो जाता है कि पदोन्नति क्या है ? कई लोग वार्षिक वेतन-वृद्धि को ही पदोन्नति मान लेते हैं। कई लोग पदोन्नति को स्थानान्तरण में सम्बन्धित मानते हैं। दोनों ही विचार अशुभ हैं। वार्षिक वेतन वृद्धि पदोन्नति नहीं है। वार्षिक वेतन वृद्धि तो प्रत्येक कर्मचारी को अपने वेतनमान के अनुसार एक वर्ष या दो वर्ष पूरा करने पर मिलनी है। पदोन्नति का तात्पर्य है कि कोई कर्मचारी अपने पद से ऊपर के पद पर नियुक्त किया जाए जहाँ उसका वेतनमान दूसरा हो। जैसे यदि कोई अध्यापक प्रवाचक हो जाए, प्रथम प्रवाचक आचार्य हो जाए तो इसे पदोन्नति कहेंगे क्योंकि प्रवाचक, अध्यापक से ऊँचे दर्जे का पद है और प्रवाचक में ऊँचे दर्जे का पद आचार्य है। अध्यापक के वेतनमान से प्रवाचक का वेतनमान अधिक है, और प्रवाचक का वेतनमान से आचार्य का वेतनमान अधिक है। इस प्रकार पदोन्नति का स्थानान्तरण में भी कोई विशेष सम्बन्ध नहीं। पदोन्नति बिना स्थानान्तरण अथवा स्थानान्तरण के साथ हो सकती है।

पदोन्नति के लिए यह आवश्यक है कि जनसाधारण में विज्ञापन देकर प्रत्याशियों को निर्मित न किया जाए। यदि जनसाधारण में विज्ञापन देकर प्रत्याशियों को निर्मित किया जाता है, तो चाहे संगठन में काम करने वाला व्यक्ति ही क्यों न चुन लिया गया हो, इसे पदोन्नति नहीं कह सकते। यह कोई तर्क नहीं कि विज्ञापन के फलस्वरूप किसी प्रत्याशी ने आवेदन पत्र नहीं भेजा। केवल संगठन के लोगों ने ही आवेदन दिया या अतः यह पदोन्नति हो गया। पदोन्नति के लिए आवश्यक है कि संगठन में काम करने वालों को ही निर्मित किया जाए एवं चयन की प्रक्रिया उन्हीं तक सीमित रहे। चाहे उन्हें चुनने के लिए किसी भी प्रकार की व्यवस्था क्यों न अपनायी जाए, इसमें पदोन्नति पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। उन्हें निश्चित परीक्षा में

घेडा कर, अथवा साक्षात्कार के लिए बुलाकर चुना जा सकता है। सगठन के बाहर के प्रत्याशियों को न निमंत्रित करना पदोन्नति के लिए आवश्यक है। बाहर के प्रत्याशियों से आवेदन पत्र आमंत्रित किये गए अथवा नहीं इसी पर इस बात का निर्णय निर्भर करता है कि यह पदोन्नति है या नहीं। उदाहरण के लिए, यदि विश्वविद्यालय में प्रवाचक का कोई पद रिक्त होता है और उसके लिए केवल इसी विश्वविद्यालय के प्राध्यापकों में से चयन होता है, बाहर के प्रत्याशियों को विज्ञापन द्वारा आमंत्रित नहीं किया गया है, तो यह पदोन्नति है। पर यदि बाहर के प्रत्याशियों को विज्ञापन द्वारा आमंत्रित किया गया है, चाहे किसी ने आवेदन-पत्र दिया हो, अथवा नहीं, तो यह पदोन्नति नहीं है। चाहे इसी विश्वविद्यालय का कोई प्राध्यापक नियुक्त क्यों न हो जाए।

### पदोन्नति के आधार

पदोन्नति के साधारणतः दो आधार माने जा सकते हैं। एक वरिष्ठता तथा दूसरा, योग्यता। वरिष्ठता का तात्पर्य यह है कि जो व्यक्ति सगठन की सेवा में पहले प्रवेश कर गया है वह उसी वेतनमान में बाद में प्रवेश पाने वाले व्यक्तियों में वरिष्ठ है। उदाहरण के लिए जो प्राध्यापक १९६२ में विश्वविद्यालय में लिए गये थे वे १९६२ के बाद के वर्षों में लिए गये प्राध्यापकों से वरिष्ठ हैं। पर विश्वविद्यालय के किसी भी प्राध्यापक से प्रवाचक वरिष्ठ होगा चाहे प्रवाचक के सेवा में प्रवेश पाने की तिथि कोई भी क्यों न हो। क्योंकि प्रवाचक प्राध्यापक की अपेक्षा उच्च वेतनमान का पद है। ऐसा भी हो सकता है कि कोई पुराना प्राध्यापक अपने वेतनमान में प्रवाचक से अधिक वेतन पा रहा है और नया प्रवाचक अपने उच्च वेतनमान के उपरान्त भी प्राध्यापक से कम ही वेतन पा रहा हो। इस स्थिति में भी प्रवाचक ही वरिष्ठ माना जायेगा। वरिष्ठता वेतनमान तथा कितने समय से उस वेतनमान में कर्मचारी काम कर रहा है इन दोनों बातों पर निर्भर करती है। केवल सम्झे अर्थों से काम करते रहने से ही वरिष्ठता नहीं होती। वरिष्ठता के निर्णय में वेतनमान का बड़ा महत्वपूर्ण योग है। किसी एक वेतनमान में काम करने वाले कर्मचारियों से, उनसे ऊँचे वेतन में काम करने वाले सभी कर्मचारी वरिष्ठ होते हैं। साथ ही उनमें नीचे के वेतनमान में काम करने वाले सभी कर्मचारी उनमें कनिष्ठ होते हैं। उसी वेतनमान में कार्यकाल की लम्बाई से वरिष्ठता मानी जाती है। किसी संगठन में वरिष्ठता सेवा में प्रवेश पाने की तिथि से मानी जाती है तो किसी में पृष्ठिकरण की तिथि से।

योग्यता का आधार इस बात पर बन देता है कि जो मनुष्य अथवा योग्य कर्मचारी या अधिकारी है उसकी पदोन्नति होनी चाहिए, चाहे सगठन में उसका कार्यकाल कितना भी क्यों न हो। योग्यता के निर्णय के लिए बहुत से साधन हो सकते हैं। परीक्षा साक्षात्कार, पदोन्नति के प्रत्याशियों के अधिकारियों की रिपोर्ट आदि से योग्यता निर्धारित की जाती है। पद रिक्त होने पर विभागीय पदोन्नति समिति

योग्यता के आधार पर पदोन्नति के लिए संस्तुति करती है।

पदोन्नति के आधार के रूप में वरिष्ठता के गुण

१. वरिष्ठता का आधार प्रशासकीय दृष्टि से सरल है। वेतनमान एवं कर्मचारी का सेवाकाल दोनों ही ऐसी चीजें हैं जिनमें मतभेद की संभावना ही नहीं है। ये कार्यालय अभिलेख के आधार पर प्रमाणित तथ्य हैं।

२. प्रत्येक कर्मचारी को यह सतोप रहता है कि समय आने पर उसकी पदोन्नति होगी। इसलिए वह भागदौड़ में समय न बिता कर अपने कार्यालय का काम निष्ठापूर्वक करता है।

३. इसमें किसी कर्मचारी को यह शिकायत नहीं रहती कि अधिकारियों के द्वेष या सहयोगियों के पड़यंत्रों के कारण उसकी पदोन्नति में बाधा हुई है। पहले से ही लोगों को पता रहता है कि कौन वरिष्ठ है, और इस बार पदोन्नति में किमका नम्बर आने वाला है।

४. इसमें राजनैतिक प्रभाव आदि के आधार पर लाभ उठाना सम्भव नहीं।

५. इसमें कर्मचारियों में आपसी द्वेष काफी कम हो जाता है। कार्यालय में तनाव की स्थिति नहीं रहती।

पदोन्नति के आधार के रूप में वरिष्ठता के दोष

१. इस प्रथा में सबसे वरिष्ठ व्यक्ति चाहे वह योग्य हो प्रथम नहीं पदोन्नति का अधिकारी समझा जाता है एवं उसी की पदोन्नति की जाती है। कई बार ऐसा होता है कि अयोग्य व्यक्ति ऊँची जिम्मेदारी वाले पदों पर पहुँच आते हैं। चूँकि वे अपने पद का कार्य-भार संभालने में असमर्थ होते हैं अतः सारे संगठन के काम में अव्यवस्था व्याप्त हो जाती है।

२. पदोन्नति का अभिप्रेरक के रूप में प्रभाव समाप्त हो जाता है। किसी का यह प्रयास नहीं होता कि अच्छा काम करके पदोन्नति के लिए चेष्टा करे। काम अच्छा किया जाय या नहीं, पदोन्नति तो कालक्रम से स्वतः ही होगी।

३. चूँकि सभी लोग जानते हैं कि पदोन्नति वरिष्ठता के आधार पर ही होगी, अतः लोग विभागाध्यक्ष के अनुशासन के प्रति जागरूक नहीं रहते। विभागाध्यक्ष कर ही क्या सकते हैं? पदोन्नति प्रथम वेतन वृद्धि के लिए उनकी संस्तुति का महत्त्व ही क्या है? पदोन्नति तो वरिष्ठता के आधार पर मिलनी है। इन भावनाओं के फलस्वरूप विभागीय अनुशासन को घबका पहुँचता है।

४. कुछ ऐसे प्रतिभाशाली कर्मचारी भी होने हैं जो वरिष्ठता के आधार पर पदोन्नति तक संगठन में नहीं रह सकते। उनकी महत्वाकांक्षा उन्हें छोटे पदों पर ठहरने नहीं देती। फिर ऐसे प्रतिभाशाली व्यक्तियों के लिए अन्यत्र नौकरी मिलने में कठिनाई भी नहीं होती।

५. चूँकि वरिष्ठता के आधार पर पदोन्नति होती है, अतः यह सम्भव है

कि धनेक वर्षों तक संगठन को कोई प्रभावशाली नेतृत्व प्राप्त न हो सके। प्रभावशाली नेतृत्व के अभाव में संगठन का भविष्य अन्धकारमय हो जाता है। संगठन अपने वर्तमान उत्तरदायित्वों को भी सफलतापूर्वक निभाने में असमर्थ हो जाता है।

### पदोन्नति के आधार के रूप में योग्यता के गुण

१. इसमें सबसे योग्य व्यक्ति को पदोन्नति का अधिकारी समझा जाता है, फलतः योग्य व्यक्ति ही ऊँचे पदों पर पहुँच पाते हैं। योग्य व्यक्ति अपने उत्तरदायित्वों को अच्छी तरह समझते हैं। अतः सारे संगठन का काम सुचारु रूप से चलता है।

२. पदोन्नति का अभिवेक के रूप में प्रभाव बना रहता है। सभी कर्मचारी अपनी योग्यता प्रमाणित करने की चेष्टा करते हैं। कर्मचारियों में स्वस्थ प्रतिस्पर्धा बनी रहती है। कर्मचारी नये प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों में जाते हैं और संगठन के लिए अपनी उपयोगिता बढ़ाने का सतत प्रयास करते रहते हैं।

३. सभी लोग जानते हैं कि पदोन्नति योग्यता के आधार पर होगी और योग्यता के निर्धारित करने में विभागाध्यक्ष की सन्तुष्टि महत्वपूर्ण मानी जायेगी। अतः सभी लोग विभागाध्यक्ष की आज्ञाओं का पालन करते हैं। इसमें विभागीय अनुशासन में सहायता मिलती है।

४. प्रतिभाशाली कर्मचारियों के लिए योग्यता का आधार अत्यन्त ही उपयुक्त होता है। उन्हें पदोन्नति के लिए लम्बी अवधि तक प्रतीक्षा नहीं करनी पड़ती। अतः उन्हें संगठन को छोड़ कर जाने की आवश्यकता नहीं अनुभव होती। संगठन को उनकी प्रतिभा का पूरा-पूरा लाभ मिलता है।

५. संगठन को सर्वे ही प्रभावशाली नेतृत्व प्राप्त होता है। प्रभावशाली नेतृत्व के फलस्वरूप संगठन का भविष्य उज्ज्वल होता है एक संगठन वर्तमान उत्तरदायित्वों को निभाने में सफल होता है।

### पदोन्नति के आधार के रूप में योग्यता के दोष

१. योग्यता का सही मापदण्ड व्यावहारिक रूप से स्थापित करना काफी कठिनाई का काम है। वर्तमान पद पर काम करने की दक्षता अथवा भविष्य की सम्भावितता किसे योग्यता का मापदण्ड माना जाए ?

२. प्रायः योग्यता के आधार पर पदोन्नति में यह असुविधा होती है कि कार्मिक वर्ग को यह विश्वास नहीं होगा कि वास्तव में पदोन्नति योग्यता के आधार पर ही हुई है। वे समझते हैं कि यह पक्षपात के आधार पर हुआ है। चाहे उनकी यह धारणा गलत ही क्यों न हो, पर उनकी मनोदशा पर इसका प्रभाव पडे बिना नहीं रहता।

३. यदि कर्मचारी यह समझने लगता है कि पदोन्नति का वास्तविक आधार योग्यता न होकर कुटुम्ब और ही है तो वह काम में अपना ध्यान न लगा के इधर-उधर

बोझ भाग कर विभागाध्यक्ष को प्रभावित करने की चेष्टा करने लगता है। उसे तर्क ही यह चिन्ता लगी रहती है कि विभागाध्यक्ष को किस प्रकार अपने प्रभाव में लाया जाये। फलतः वह सगठन के काम में ध्यान नहीं दे पाता है।

४. कई बार कर्मचारियों को यह भी शिकायत होती है कि अधिकारियों के द्वेष एवं सहयोगियों के पडयंत्रों के फलस्वरूप, योग्यता होते हुए भी उन्हें पदोन्नति नहीं मिल सकी। ऐसी परिस्थिति में अधिकारियों एवं कर्मचारियों में वैमनस्य हो जाता है। असंतुष्ट कर्मचारी अपना गुट बनाने का प्रयास करते हैं। इन कारणों से सगठन के काम में बाधा उत्पन्न होती है।

५. इस पद्धति में विभागाध्यक्ष की स्थिति बड़ी नाजुक है। चूँकि उसी की सन्तुष्टि पर अतन्त पदोन्नति निर्भर करती है, उस पर लोग तरह-तरह का दबाव डालते हैं। कई बार विभागाध्यक्ष दबाव को सहन करने में असमर्थ हो जाता है।

उपरोक्त दोनों माथारों के अतिरिक्त पदोन्नति का एक और आधार भी है जिसे वरिष्ठता एवं योग्यता का मिला-जुला आधार कहते हैं। इसमें वरिष्ठता एवं योग्यता दोनों को मिला कर पदोन्नति देने का प्रयास किया जाता है। यदि वरिष्ठता में से कोई ऐसा कर्मचारी है जिसे विभाग योग्यता के आधार पर पदोन्नति नहीं देना चाहता तो उसका नाम पदोन्नति के लिए योग्य प्रत्याशियों की सूची से हटा दिया जाता है। जिन्हें योग्यता के आधार पर उपयुक्त माना जाता है, उनका नाम वरिष्ठता के आधार पर सूची में लिखा जाता है। इस आधार का तात्पर्य यह है कि योग्य व्यक्तियों को पदोन्नति न दी जाये तथा योग्य व्यक्तियों में से वरिष्ठता के आधार पर पदोन्नति दी जाये।

- यदि सिद्धान्त रूप से देखा जाए तो योग्यता पदोन्नति का उचित आधार होना चाहिए। पदोन्नति यदि योग्यता के आधार पर होती है तो उसमें सगठन का हित स्पष्ट है। सबसे योग्य व्यक्ति को पदोन्नति दी जाती है। फलतः कार्मिक वर्ग को प्रभावशाही नेतृत्व प्राप्त होता है। पर यह तभी संभव है जबकि पदोन्नति वास्तव में योग्यता के आधार पर ही हो। अनेक बार ऐसा होता है कि नाम तो योग्यता का होता है, पर वास्तविक आधार योग्यता न होकर राजनैतिक प्रभाव, पक्षपात, जातिवाद, प्रदेशवाद, भाषावाद या अन्य कोई आधार होता है। ऐसी परिस्थिति में यह प्रश्न ही वहाँ उठता है कि योग्यता के आधार पर पदोन्नति द्वारा सगठन को मिलने वाले लाभ उसे उपलब्ध हो सकें। एक ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है, जहाँ न तो वरिष्ठता के आधार का लाभ मिल पाता है और न योग्यता के आधार का।

हमारे देश की परिस्थितियों का देखते हुए ऐसा प्रतीत होता है कि यहाँ पर योग्यता के आधार पर पदोन्नति व्यावहारिक नहीं है। पारचात्य देशों में जहाँ पर इस प्रकार को अपनाया गया है, वहाँ भारत जैसी वैरोजगारी व्याप्त नहीं है। वहाँ यदि किसी कर्मचारी को शिकायत है कि उसके साथ अन्याय हुआ है तो वह अन्यत्र नौकरी

डूँड सकने में समर्थ है। भारत में जिस तरह जीवन वृत्ति के रूप में सरकारी सेवाओं में लोग प्रवेश करते हैं वैसे अमेरिका में नहीं है। फिर वृत्ति-पूर्णता के कारण अधिकारियों को भय बना रहता है कि यदि असंतुष्ट होकर उनके कर्मचारियों में से कोई चला जायेगा तो उनके विभाग में अव्यवस्था होगी। फिर उन विभागाध्यक्षों को अयोग्य भी समझा जाता है जहाँ पर कर्मचारियों के बदलाव की दर साधारण से अधिक है। यदि यह भी बात मान ली जाये कि आज अमेरिका की अर्थ-व्यवस्था में वृत्ति पूर्णता नहीं है तो यह तथ्य विचारणीय तो है ही कि योग्यता के आधार का जन्म एवं विकास उसी काल में हुआ था जब वहाँ की अर्थ-व्यवस्था में वृत्ति-पूर्णता थी।

अतः यह कहना अतिशयोक्ति नहीं होगी कि योग्यता के आधार पर पदोन्नति के लिए आवश्यक आर्थिक एवं सामाजिक परिस्थितियाँ हमारे देश में नहीं हैं। भारत में सरकारी नौकरी जीवन वृत्ति के रूप में है। यदि कोई सरकारी कर्मचारी नौकरी छोड़ना भी चाहता है तो पेंशन के नियमों तथा सर्वव्याप्त बेरोजगारी के कारण ऐसा करने में तर्बन्धा असम्भव है। इसके कारण यह कहना गल्प नहीं होगा कि हमारा समाज राजनैतिक प्रभाव, पक्षपात, जातिवाद, प्रदेशवाद, भाषावाद तथा भाई-भतीजा-वाद आदि जिनकी चर्चा सामयिक पत्रों आदि में होनी रहती है, आदि में मुक्त है। ऐसी परिस्थितियों में यदि योग्यता पदोन्नति के आधार के रूप में उपयोगी नहीं रह पाती है तो आश्चर्य ही क्या है ?

जब योग्यता के आधार पर पदोन्नति व्यावहारिक नहीं है तो बरिष्ठता के सिवाय दूसरा विकल्प ही कहाँ रह जाता है ? एक बड़े बरिष्ठ अधिकारी ने अपने भाषण के दौरान यह कहा कि वर्तमान परिस्थितियों में बरिष्ठता के आधार पर ही पदोन्नति देना अधिक उपयुक्त होगा। इससे कार्मिक वर्ग के मस्तिष्क से यह बात निकल जायेगी कि पदोन्नति में पक्षपात होना है। यदि योग्यता की पदोन्नति का आधार बनाया जाए तो इसकी सफलता के लिए यह तो आवश्यक है ही कि यह वास्तव में योग्यता पर ही आधारित हो, परन्तु साथ ही यह भी आवश्यक है कि कार्मिक वर्ग को योग्यता निर्धारित करने वाले मापदण्डों की निष्पक्षता एवं प्रशासन की निष्पक्षता में पूर्ण विश्वास हो। यदि ऐसा नहीं होता है, तो कर्मचारियों की मनोदशा पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।

पदोन्नति यदि योग्यता के आधार पर दी जा रही है और इसमें कोई गड़बड़ी हो जाए और योग्यता नहीं रूप में न माँकी जा सके तो इससे उत्पन्न हानियाँ प्रारम्भिक भरती के समय की भूल से कहीं अधिक हानिप्रद होगी। प्रारम्भिक भरती में तो कर्मचारियों को पता ही नहीं चलता कि कौन लोग प्रत्याशी थे और किनको चुना गया। पर पदोन्नति के सम्बन्ध में कर्मचारियों को पता रहना है कि कौन-कौन लोग पदोन्नति के लिए प्रत्याशी थे, और किनकी पदोन्नति की गई। प्रारम्भिक भरती में



भूल का परिणाम इतना ही होगा कि मगडन एक योग्य कर्मचारी की सेवाओं का लाभ न उठा सका जबकि पदीन्नति के अक्सर पर की गई गलती सारे कामि-वर्ग की मनोदशा पर प्रतिकूल प्रभाव डालती है।

### प्रशिक्षण Training

प्रशिक्षण कामिक प्रशासन का एक महत्वपूर्ण अंग है। प्रशिक्षण की आवश्यकता इसलिए होती है कि कर्मचारी अपना वर्तमान काम तथा भविष्य में माने वाले कामों को सुचारु रूप से पूरा करने की योग्यता प्राप्त कर सकें। अनेक बार कर्मचारियों की भरती उनकी शैक्षणिक योग्यता के आधार पर होती है। उन्हें जिस पद पर नियुक्त किया जायेगा उसके उत्तरदायित्वों को निभाने की उनमें योग्यता नहीं होती। यह योग्यता उन्हें प्रशिक्षण द्वारा मिलती है। भारत में आई० ए० एम०, आई० पी० एम० तथा दूसरी अस्तवनीकी केन्द्रीय सेवाओं के लिए कालेजों के द्वितीय प्राप्त युवकों को भरती किया जाता है। प्रशिक्षण के बिना वे अपने पद का काम सभ्य ही नहीं सकते। इसके अतिरिक्त आज मसार में वैज्ञानिक एवं तकनीकी प्रगति इतनी तीव्रगति से हो रही है कि कर्मचारियों का ज्ञान तथा उनके काम करने के तरीके कुछ ही दिनों में पुराने पड़ जाते हैं। उन्हें नया ज्ञान देने तथा नये तरीके सिखाने के लिए भी प्रशिक्षण की आवश्यकता होती है। जब कभी नियोजता नये प्रकार के उपकरण कार्यालयों तथा कारखानों में लगवाने है तो प्रशिक्षण की आवश्यकता होती है जिससे कि कर्मचारी नये उपकरणों का उपयोग उचित रूप में कर सकें। प्रशिक्षण के महत्व का कुछ अनुमान इस बात से लग सकता है कि अमेरिका का व्यापारिक एवं औद्योगिक क्षेत्र प्रशिक्षण पर अनुमानित प्रतिवर्ष २५ करोड़ (२५ बिलियन) डालर खर्च करता है।

प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारियों की योग्यता बढ़ा कर उन्हें मगडन के लिए अधिक उपयोगी बनाना है। सन् १९४४ में इंग्लैंड में नागरिक सेवा प्रशिक्षण समिति (कमेटी ऑन ट्रेनिंग ऑफ सिविल सर्वेंट्स) ने प्रशिक्षण के जो उद्देश्य बताये थे वे आज भी उतने ही प्रासंगिक हैं जितने कि उस समय थे जबकि कमेटी ने इनका प्रतिपादन किया था। इस कमेटी के विचार में किसी भी प्रशिक्षण कार्यक्रम के पाँच मुख्य उद्देश्य होते हैं।

१. अपने पद की जिम्मेदारियों को निभाने में सुनिश्चितता लाना।
२. कर्मचारियों के दृष्टिकोण को बदलती हुए परिस्थितियों के अनुकूल बनाना। इसी प्रकार, उनके काम करने के तरीकों को भी परिस्थितियों के अनुकूल बनाना।

३. कर्मचारियों का दृष्टिकोण विस्तृत करना, जिसमें कि उनका दृष्टिकोण यान्त्रिक सा न हो जाए।

४. इस प्रकार की व्यावसायिक शिक्षा का प्रवर्धन करना कि वे अपने वर्तमान पद तथा पदांशति से भविष्य में प्राप्त होने वाले पदों के उत्तरदायित्वों को निभा सकें।

५. कर्मचारियों की मनोदशा अनुकूल बनाये रखने का प्रयास करना। उपरोक्त वर्णित उद्देश्यों के अतिरिक्त प्रशिक्षण के कुछ अन्य उद्देश्य भी बताये जा सकते हैं :—

१. प्रशिक्षण द्वारा नये भरती किये गए कर्मचारियों की शिक्षा-दीक्षा में जो कमी रह जाती है, वह पूरी की जाती है। प्रशिक्षण से नया कर्मचारी कुशल कार्य-वर्ति बन जाता है।

२. कुछ ऐसे व्यवसाय भी सरकारी सेवाओं में मिलते हैं जो सरकार के बाहर वही नहीं हैं। उनके लिए बाहर से अनुभव प्राप्त व्यक्ति कदापि नहीं मिल सकते। इनके लिए सरकार को स्वयं ही प्रशिक्षण की व्यवस्था करनी पड़ती है। जैसे पुलिस, सेना आदि के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था।

३. प्रशिक्षण का एक उद्देश्य यह भी होता है कि कर्मचारियों को उनके विशेषज्ञता क्षेत्रों में नवीनतम अनुसंधानों तथा विकासमान ज्ञान के सम्पर्क में लाया जाए। इसी उद्देश्य को सम्मुख रख कर सरकार अपने कर्मचारियों को उपनिषदों, सगोष्ठियों, सम्मेलनों आदि में भेजती है।

४. प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारियों के दृष्टिकोण में एकरूपता उत्पन्न करना भी है। इससे कर्मचारियों में सघभाव (Espirit-de-corps) उत्पन्न होता है और वे एक होकर सगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयत्नशील होते हैं।

५. प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारियों का मनोबल बढ़ाना तथा उनमें सही प्रकार के दृष्टिकोण का विकास करना भी होता है।

### प्रशिक्षण के प्रकार,

प्रशिक्षण कई प्रकार का हो सकता है। नीचे प्रशिक्षण के कुछ प्रमुख प्रकारों का वर्णन किया जाता है :

१. अनौपचारिक तथा औपचारिक प्रशिक्षण—अनौपचारिक प्रशिक्षण कर्मचारी स्वयं काम करने की प्रक्रिया में प्राप्त करता है। भारत में आई० सी० एम० के अधिकारी प्रारम्भ में बलबडर के साथ रह कर अनौपचारिक रूप से प्रशिक्षण प्राप्त करते थे। औपचारिक प्रशिक्षण की व्यवस्था पहले से की जाती है। प्रशिक्षण का काम विशेषज्ञों को सौंपा जाता है। प्रशिक्षण समाप्त करने पर प्रमाणपत्र दिया

जाता है।

अनीपचारिक तथा औपचारिक प्रशिक्षण में परस्पर कोई विरोध नहीं है। दोनों एक-दूसरे के पूरक के रूप में हैं। कुछ चीजें अनीपचारिक रूप से काम करके ही सीखी जा सकती हैं जबकि अन्य कुछ ऐसी बातें हैं जो कि औपचारिक रूप से पाठ्य-क्रम लेकर व्याख्यान, सगोष्ठि, कक्षा में परिसवाद के माध्यम से अधिक सुगमता से सीखी जा सकती हैं।

## २. अल्पकालीन तथा दीर्घकालीन प्रशिक्षण

अल्पकालीन प्रशिक्षण में अल्प अवधि में ही प्रशिक्षण का काम पूरा करने का प्रयास किया जाता है। युद्धकाल में नये रगहटों को अल्पकालीन प्रशिक्षण के बाद युद्ध क्षेत्र में भेज दिया जाता है। दीर्घकालीन प्रशिक्षण में प्रशिक्षण का कार्य अधिक समय तक ज्यादा सुचारु रूप से चलता है।

अल्प एवं दीर्घकालीन प्रशिक्षण में प्रशिक्षण काल में ही अन्तर होता है। एक सप्ताह या दो सप्ताह का प्रशिक्षण अल्पकालीन प्रशिक्षण है जबकि साल भर या ६ महीने का प्रशिक्षण दीर्घकालीन प्रशिक्षण है।

## ३. सेवा में प्रवेश से पूर्व तथा प्रवेश के बाद प्रशिक्षण

सरकारी सेवाओं में प्रवेश से पूर्व तकनीकी तथा व्यावसायिक विद्यालयों में प्राप्त प्रशिक्षण, प्रवेश से पूर्व प्रशिक्षण कहा जाता है। इन विद्यालयों से प्रशिक्षण प्राप्त युवक एवं युवतियाँ तत्काल ही सेवा में भरती कर लिये जा सकते हैं।

भरती के बाद जो प्रशिक्षण कर्मचारियों को दिया जाता है प्रवेश के बाद का प्रशिक्षण कहा जाता है। मसूरी में आई० ए० एस० तथा अन्य केन्द्रीय सेवाओं के सदस्यों का प्रशिक्षण, रात्रस्थान में हरिश्चन्द्र मायुर स्टेट इंस्टिट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन के विभिन्न प्रकार के अधिकारियों के लिए आयोजित प्रशिक्षण कार्यक्रम प्रवेश के बाद के प्रशिक्षण के उदाहरण हैं।

## ४. नैपुण्य प्रशिक्षण तथा अभिवृद्धि प्रशिक्षण

नैपुण्य प्रशिक्षण में व्यावसायिक ज्ञान का प्रशिक्षण दिया जाता है। टेलीफोन ऑपरेटर को स्विच बोर्ड का काम सिखाना, लिपिक को आधुनिक लिखाणा आदि नैपुण्य प्रशिक्षण के उदाहरण कहे जा सकते हैं।

अभिवृद्धि प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारी की बहुमुखी प्रतिभा को जागृत करना होता है। अभिवृद्धि प्रशिक्षण के फलस्वरूप एक अधिकारी का मानसिक विकास होता है। वह अपने काम के राजनैतिक प्रणामकीय तथा आर्थिक पहलुओं को ज्यादा अच्छी तरह समझने लगता है। अभिवृद्धि प्रशिक्षण में किसी व्यवसाय विशेष में ज्ञान बढ़ाने का प्रयत्न नहीं किया जाता।

## ५. विभागीय तथा केन्द्रीय प्रशिक्षण

जब किसी प्रशिक्षण कार्यक्रम का संचालन विभाग द्वारा किया जाए तो यह

विभागीय प्रशिक्षण कहा जाता है। जैसे भेड़ व ऊन विभाग अपने कर्मचारियों के लिए एक प्रशिक्षण कार्यक्रम चलाये।

जब राज्य द्वारा कई विभागों के अधिकारियों के लिए सम्मिलित रूप से प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किया जाए तो यह केन्द्रीय प्रशिक्षण कहा जायेगा। हरिश्चन्द्र माधुर स्टेट इंस्टिट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन में विभिन्न विभागों के मध्यवर्गीय अधिकारियों के प्रशिक्षण का कार्यक्रम केन्द्रीय प्रशिक्षण का उदाहरण कहा जा सकता है।

#### ६. अग्रिम प्रशिक्षण

अग्रिम प्रशिक्षण व्यावसायिक तथा अभ्यावसायिक दोनों प्रकार का हो सकता है। इसका उद्देश्य कर्मचारियों को अपने क्षेत्र के भीतर या बाहर अपनी योग्यताओं बढ़ाने का अवसर देना है।

#### ७ गतिशीलता के लिए प्रशिक्षण

इस प्रकार का प्रशिक्षण इसलिए दिया जाता है जिससे कि कर्मचारी कई प्रकार के काम करने की योग्यता प्राप्त करने। यदि कोई कर्मचारी अपने विभाग के प्रत्येक अनुभाग में काम कर सकता है तो इसमें विभाग के लिए उसकी उपयोगिता बढ़ जाती है।

#### ८. काम पर प्रशिक्षण, तथा काम से अलग प्रशिक्षण

जब कर्मचारियों को काम पर लगा दिया जाता है, एवं प्रशिक्षित कर्मचारी उन्हें काम की बारीकियाँ समझते हैं तो यह काम पर प्रशिक्षण का उदाहरण होता है। आई० ए० एस० के अधिकारी मसूरी में प्रशिक्षण प्राप्त करने के बाद विभिन्न पदों पर प्रशिक्षित कर्मचारियों की देख-रेख में काम करते हैं। कामों से अलग प्रशिक्षण किसी प्रशिक्षण केन्द्र में दिया जाता है। नेशनल एकेडमी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन मसूरी तथा हरिश्चन्द्र माधुर स्टेट इंस्टिट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन जयपुर में दिया प्रशिक्षण काम से अलग प्रशिक्षण का उदाहरण है।

#### प्रशिक्षण देने की विधियाँ 610

माधारणतया प्रशिक्षण निम्नलिखित विधियों में दिया जाता है।

१ व्याख्यान — प्राचीन काल से ही व्याख्यान प्रशिक्षण देने का एक प्रमुख साधन रहा है। नेशनल एकेडमी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन मसूरी तथा अन्य प्रशिक्षण केन्द्रों में व्याख्यान द्वारा ही मुख्यतः प्रशिक्षण दिया जाता है।

प्रशिक्षण के साधन के रूप में व्याख्यान पद्धति की बड़ी कटु भालोचना की जाती है। इसमें शिक्षण एवं विद्यार्थी में विचारों का आदान-प्रदान सम्भव नहीं होता। यदि कक्षा में १० या ६० विद्यार्थी हों तो शायद व्याख्याता सभी को पहचानना भी न हो। विद्यार्थी ने व्याख्याता के भाषण का कितना अंश समझा यह भी कहना मुश्किल होता है। पर इन सब आलोचनाओं के बावजूद भी व्याख्यान प्रशि-

क्षण के प्रमुख साधन के रूप में बना हुआ है। इसका मुख्य कारण यह है कि इसमें खर्च कम होना है। भारतीय विश्वविद्यालयों में तो ६० विद्यार्थियों पर एक शिक्षक रखा जाता है। एक प्रशिक्षक २५-३० विद्यार्थियों को तो इस माध्यम से प्रासानी से प्रशिक्षण दे ही सकता है।

२. प्रशिक्षित अधिकारियों द्वारा व्यक्तिगत शिक्षण—इसमें एक प्रशिक्षक एक विद्यार्थी या विद्यार्थियों के छोटे समूह को प्रशिक्षण देता है। इसमें विद्यार्थी को जहाँ दिक्कत हो, प्रशिक्षक को रोक कर अपनी शंका दूर कर सकता है। व्याख्यान में यह कदापि सम्भव नहीं।

३. परिसंवाद कक्षाएँ—परिसंवाद कक्षाओं में एक निर्धारित विषयों पर विभिन्न दृष्टिकोणों में विचार-विमर्श किया जाता है। इसमें विद्यार्थी तथा प्रशिक्षक दोनों ही भाग लेते हैं। परिसंवाद कक्षाओं में कई बार एक से अधिक प्रशिक्षक उपस्थित रहते हैं। इसमें विद्यार्थियों एवं प्रशिक्षकों को अपने विचारों का प्रादान-प्रदान करने का पूरा अवसर मिलता है।

४. सम्मेलन, विचार गोष्ठी आदि—सम्मेलन, विचार गोष्ठी आदि उम बर्ग के अधिकारियों के लिए उपयोगी होते हैं जिन्हें कक्षा में बैठा कर भाषण द्वारा प्रशिक्षित नहीं किया जा सकता है। व्याख्यान द्वारा कनिष्ठ अधिकारियों को तो प्रशिक्षण दिया जा सकता है, पर वरिष्ठ अधिकारियों के लिए यह उपयुक्त नहीं समझा जाता। अतः उनके प्रशिक्षण के लिए सम्मेलन, विचार गोष्ठी आदि पर अधिक जोर दिया जाता है।

५. अनुभव द्वारा प्रशिक्षण—इसमें कर्मचारी को सीधे काम पर लगा दिया जाता है। कुछ प्रारम्भिक बातें उसे विभागाध्यक्ष बता देना है। इसके आधार पर कर्मचारी काम शुरू करता है। काम करते समय जो कठिनाइयाँ आती हैं उसे सहयोगियों आदि की सहायता से समझने का प्रयास किया जाता है। अंग्रेजी शासन काल में भारत में आई० सी० एस० का प्रशिक्षण इसी प्रकार होता था।

६. केस पद्धति—इस पद्धति में किसी एक निर्णय की प्रक्रिया का अध्ययन किया जाता है। उदाहरण के लिए किसी राज्य में एक नये विश्वविद्यालय की स्थापना को एक केस तैयार करने के लिए लिया जा सकता है। किन्तु आधारों पर कोई निर्णय लिया गया, इसके पक्ष एवं विपक्ष में क्या तर्क थे इसका पूर्ण रूप से विवेचन किया जाता है। केस पद्धति से शिक्षार्थी प्रशासन की वास्तविक समस्याओं को ज्यादा अच्छी तरह स्पष्ट रूप में समझने लगता है।

७. अधिसभा पद्धति (Syndicate Method)—इस पद्धति से प्रशिक्षण देने के लिए कक्षा को छोटे-छोटे दलों में विभाजित कर दिया जाता है। प्रत्येक दल का एक अध्यक्ष होता है। दल को अध्ययन के लिए एक समस्या दे दी जाती है। अध्यक्ष अपने साथियों के साथ विचार-विमर्श करके समस्या पर प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है। यह प्रतिवेदन सारी कक्षा के सम्मुख विचारार्थ प्रस्तुत किया जाता है। यदि अन्य सदस्य कोई

प्रापति उठाते हैं तो अधिसभा के सदस्य अपने दल का समर्थन करते हैं।

८. प्रशिक्षणिक भ्रमण—सिनेमा, अनुभवी प्रशिक्षकों की देण्ड-रेल में स्वाध्याय आदि भी प्रशिक्षण के साधन हैं।

प्रशिक्षण के विभिन्न तरीके परस्पर विरोधी नहीं हैं। एक ही पाठ्यक्रम में विभिन्न तरीकों से प्रशिक्षण दिया जा सकता है। किस माध्यम को कब प्रपनाया जाये यह तो शिक्षार्थियों की आवश्यकता तथा गण्डन के साधनों पर निर्भर करता है।

प्रशिक्षण के मार्ग में बाधाएँ

प्रशिक्षण के कार्यक्रम के मार्ग में निम्नलिखित बाधाएँ आ सकती हैं—

१. प्रबन्ध व्यवस्था की प्रशिक्षण के प्रति उदासीनता—प्रबन्ध व्यवस्था प्रशिक्षण को कई बार घाटस्वर मानता है। चूँकि अन्यत्र प्रशिक्षण व्यवस्था है इसलिए उनके यहाँ भी प्रशिक्षण की व्यवस्था बनाये रखी जानी चाहिए। प्रशिक्षण को कई धार विभागीय त्रियाशक्ति के अधिकारीगण (लाइन एजेन्सी) अपने नियमित कामों में व्यवधान समझते हैं। यदि स्वर्च में कटौती का प्रश्न आता है तो इसका प्रभाव सबसे पहले प्रशिक्षण के मदी पर पड़ता है।

२. कभी शिक्षार्थी भी प्रशिक्षक के काम में सहयोग नहीं देते। यह पुरानी कहावत है कि घाप घोड़े को तालाब के किनारे तो ले जा सकते हैं, किन्तु घाप उसे पानी पिला नहीं सकते। जब शिक्षार्थी सहयोग नहीं देने ऐसी व्यवस्था में प्रशिक्षण के कार्यक्रमों से कोई लाभ नहीं हो पाता। शिक्षार्थी तो यह समझते हैं कि चलो कार्यालय में काम करने से छुट्टी मिली। यहाँ घोड़ा धाराम कर ले।

३. कई बार प्रशिक्षक भी बिना किसी पूर्व तैयारी के ही प्रशिक्षण देने के लिए जा पहुँचते हैं। उन्हें पता ही नहीं होता आज उन्हें किस विषय में क्या बताना है? जो उनके सामने पड जाता है उस सम्बन्ध में बात-चीत करके अपना काम किसी तरह समाप्त करते हैं।

४. सामान्य प्रशासकों के प्रशिक्षण में यह भी बठिनाई है कि हमें यह नहीं पता कि एक अच्छे सामान्य प्रशासक को किस प्रकार प्रशिक्षित किया जाए। अच्छे सैनिक अधिनारी के लिए कहा जा सकता है कि उसे इस प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। हम यह जानते हैं कि किस प्रकार एक अच्छा आशुलिपिक या टाईपिस्ट प्रशिक्षण द्वारा तैयार किया जा सकता है। घत सामान्य प्रशासक के प्रशिक्षण काल में बहुत सी ऐसी चीजें की जाती हैं जो उनका मानसिक विवास तो करती हैं पर यह नहीं कहा जा सकता कि वे व्यावसायिक दृष्टि से बहुत अधिक उपयोगी हैं।

५. कई बार प्रशिक्षण वेन्द्रो तथा पाठ्य-विवरणों आदि में प्रशिक्षण व्यावहारिक-न-रोम्क-संज्ञानिक होता है। शिक्षार्थी यह समझते हैं कि ये बोरी कितनी बातें हैं तथा इस प्रशिक्षण का व्यावहारिक प्रशासकीय परिस्थितियों में कोई लाभ नहीं है।

६. जिन अधिकारियों को प्रशिक्षण केन्द्रों में भेजा जाता है उन्हें स्वतः प्रशिक्षण की आवश्यकता महसूस नहीं होती। चूँकि वे अपनी ओर से आवश्यकता अनुभव नहीं करते अतः वे प्रशिक्षण के कार्यक्रमों में गंभीर होकर ध्यान नहीं देते।

७. वरिष्ठ अधिकारियों को प्रशिक्षण देना तथा उनके दृष्टिकोण में परिवर्तन लाना अपने-आप में एक समस्या है। वरिष्ठ अधिकारी चाहते हुए भी प्रशिक्षण केन्द्र के अनुशासन में अपने-आपको समायोजित नहीं कर पाते। आयु के साथ-साथ विचारों में परिवर्तनशीलता की संभावना कम होती जाती है। वे समझते हैं कि उनके काम करने का तरीका ही सबसे ठीक है। कई वरिष्ठ अधिकारियों ने प्रशिक्षण के बाद यह महसूस किया कि चाहे सैद्धान्तिक रूप से जो बातें कही गई हैं वे ठीक भी हों, पर वास्तविक प्रशासकीय परिस्थितियों में अनपयुक्त हैं।<sup>१</sup>

विशेष अध्ययन के लिए

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| १. फाइजर                 | . दी थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस ऑफ़ मॉडर्न गवर्नमेंट |
| २. एन० सी० राय           | . दी इन्फ्लियन्स सिविल सर्विस                   |
| ३. एम० पी० शर्मा         | . लोक प्रशासन सिद्धान्त एवं व्यवहार             |
| ४. पी० सरन               | : पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन                         |
| ५. अवस्थी एवं माहेश्वरी: | लोक प्रशासन                                     |
| ६. डाइमक एच डाइमक :      | पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन                           |

१. देखिये राजस्थान विश्वविद्यालय: स्नातकोत्तर पत्राचार अध्ययन राजनीति विज्ञान निबन्ध IV (II) चोक मेवा में भर्ती, प्रशिक्षण, अनुशासन एवं मनोबल, राजमोहन सिन्हा पृ० १३

## वित्तीय प्रशासन

जिस प्रकार कोई व्यक्ति अपने निजी जीवन में बिना पैसे के काम नहीं चला सकता उसी प्रकार सरकार को भी अपने कार्यों के लिए वित्त की आवश्यकता पड़ती है। प्रत्येक प्रशासनिक कार्य का वित्तीय पहलू होता है। यदि सरकार बगला देश के शरणार्थियों को सहायता करना चाहती है, या किसी पड़ोसी देश से युद्ध करना चाहती है तो इसके लिए धन की आवश्यकता स्पष्ट है। अतः हम यह कह सकते हैं कि वित्त एव प्रशासन को अलग करना कदापि संभव नहीं। लायड जॉर्ज ने एक बार कहा था कि सरकार वित्त का ही नाम है।<sup>१</sup> प्रोफेसर एम० पी० शर्मा ने कहा है कि वित्त लोक-प्रशासन के इज्जत का ई धन है।<sup>२</sup>

पुरातनकाल से ही वित्त की महत्ता स्वीकार की गई है। कौटिल्य ने अपने अर्थशास्त्र में राजकोष को राज्य का एक अभिन्न अंग माना है तथा उसे भरापूरा रखने के लिए अनेक उपाय बताये हैं। चाहे किसी प्रकार की राजनैतिक व्यवस्था क्यों न हो, राज्य में वित्तीय व्यवस्था बनाये रखना उसका उत्तरदायित्व होता है। भारत में स्वतंत्रता प्राप्ति से पूर्व तथा वर्तमान समय में केन्द्र एव राज्य सरकारों का वित्तीय प्रशासन का उत्तरदायित्व प्रायः एक-सा ही है। दोनों कानों में कर लगाने, इसे वसूल करने, सरकारी धन की सुरक्षा से रखने, उनका लेखा एवं जांच की व्यवस्था मिलती है। राज्य को अपने कार्यक्रमों के लिए धन जुटाना ही होगा। अच्छी से अच्छी नीतियाँ तथा योजनाएँ हो फिर भी धनाभाव की स्थिति में किस प्रकार कार्यान्वित की जा सकती है ?

लोक कल्याणकारी राज्य ने अनेक प्रकार के नामों का दायित्व अपने कंधों पर ले रखा है। फलतः राज्यों की वित्तीय आवश्यकताएँ पहले से वही अधिक बढ़ गई हैं। राज्य नागरिकों की आय का एक बहुत बड़ा भाग अपने खर्चों के लिए ले लेता है। अतः यह अत्यन्त ही आवश्यक है कि इतनी बड़ी धनराशि का समुचित रूप से प्रबंध किया जाए। जब राज्य की आय और व्यय इतने बड़े स्तर पर नहीं थे, उस समय की अपेक्षा आज वित्तीय प्रशासन कहीं अधिक जटिल हो गया है। आज अनेक

१ Quoted by M. P. Sharma in 'Public Administration in Theory & Practice', Chapter 12, pp. 320

२. वही पृष्ठ ३२०



प्रकार के दबाव गुट्ट बन गये हैं जो सतत प्रयत्न में रहते हैं कि उन्हें कर के रूप में कम से कम देना पड़े और राज्य के व्यय का अधिकतम लाभ उन्हें मिले।

### प्रजातन्त्रीय देशों में वित्तीय प्रशासन के प्रमुख लक्षण

प्रजातन्त्रीय देशों में वित्तीय प्रशासन के प्रमुख लक्षण निम्नलिखित कहे जा सकते हैं।

१. संसद का प्राय एव व्यय पर नियंत्रण—प्रजातन्त्रीय देशों में संसद की सहमति से ही कर लगाये जाते हैं तथा उनकी सहमति से ही बजट द्वारा अर्जित धन-राशि का व्यय किया जा सकता है। संसद में के दोनो सदनों को अलग-अलग इस सम्बन्ध में कितना अधिकार प्राप्त होगा यह तो विभिन्न देशों के संविधान पर निर्भर करता है। भारत तथा इंग्लैंड में तो वित्तीय प्रशासन निम्न सदन के हाथ में पूरी तरह रहता है। निम्न सदन से धन विधेयक स्वीकृत होकर ऊपरी सदन में पन्द्रह दिनों के लिए भेजे जाते हैं। यदि इस काल में ऊपरी सदन कोई परामर्श दे तो निम्न सदन यदि चाहे तो उस पर विचार कर सकता है। पर इन प्रस्तावों पर विचार करना, भ्रपवा उन्हें स्वीकार करना निम्न सदन के लिए आवश्यक नहीं। पन्द्रह दिनों के पश्चात् निम्न सदन ने जिस रूप में इसे पास किया है उसी रूप में उसे पास मान लिये जाते हैं। इसके विपरीत अमेरिका में निम्न तथा ऊपरी सदन को धन विधेयकों में समान अधिकार प्राप्त हैं।

२. प्रजातन्त्रीय देशों में बजट प्राय एक ही वर्ष के लिए एक बार में स्वीकार किया जाता है। चाहे वे ही प्राय एव व्यय की मुद्दे आगामी वर्ष में भी क्यों न हों, पर नये वर्ष में संसद से नये रूप में स्वीकृति ली जानी आवश्यक है। प्रत्येक देश में वित्तीय वर्ष अलग-अलग होता है। भारत तथा इंग्लैंड में वित्तीय वर्ष १ अप्रैल से प्रारंभ होकर अगले वर्ष ३१ मार्च तक चलता है। उदाहरण के लिए, वित्तीय वर्ष १९७२-७३ १ अप्रैल, १९७२ को प्रारंभ हुआ और यह वित्तीय वर्ष ३१ मार्च, १९७३ तक चलेगा। अमेरिका में वित्तीय वर्ष १ जुलाई से प्रारंभ होकर अगले वर्ष ३० जून तक चलता है।

३. चूँकि सरकार बिना संसद की अनुमति के न तो धन व्यय करने में सक्षम है और न करों द्वारा धन एकत्रित ही कर सकती है अतः यह आवश्यक हो जाता है कि वर्तमान वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पहले ही संसद का अधिवेशन बुलाया जाए जिससे कि संसद या तो बजट पास करे या आगामी वर्ष के कुछ समय के लिए करों की वसूली तथा धन के व्यय की अनुमति दे। अभी पिछले चुनावों (१९७२) के समय केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों ने फरवरी मार्च के महीनों में बजट प्रस्तुत नहीं किया। सरकार के अप्रग्रह पर विधान सभाओं तथा संसद ने सरकार को अन्तरिम काल में कर वसूल करने तथा धन व्यय करने का अधिकार दे दिया था।

४. बजट के काम में कार्यपालिका ही पहल करती है। कार्यपालिका को ही प्रशासन का सारा काम सभालना होना है। शासन को मुचार रूप से चलाने का

उत्तरदायित्व कार्यपालिका पर ही होता है। कार्यपालिका इस स्थिति में होती है कि यह बता सके कि प्रशासन को सही ढंग से चलाने के लिए उसे कितनी धनराशि की आवश्यकता है। भारतवर्ष में विभिन्न प्रशासकीय विभाग अपना बजट वित्त मंत्रालय में प्रस्तुत करते हैं। वित्त मंत्रालय में सभी विभागों के बजटों को मिला कर भारत सरकार के लिए बजट तैयार किया जाता है। मन्त्रिमण्डल की अनुमति के बाद यही बजट सदन के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है।

५. कोई भी गैरसरकारी सदस्य सदन को कर लगाने का प्रस्ताव नहीं रख सकता। यह प्रस्ताव राष्ट्र या राज्य के प्रधान की अनुमति से ही संसद के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है। भारत में वित्त मंत्री सदन में बजट प्रस्तुत करते समय इस आशय का प्रमाण-पत्र भी प्रस्तुत करता है कि इस बजट को सदन के सम्मुख रखने की अनुमति राष्ट्रपति से प्राप्त कर ली गई है। राज्यों के वित्त मंत्री इसी आशय का प्रमाण-पत्र राज्यपाल से प्राप्त कर विधान सभा में बजट पेश करते समय प्रस्तुत करते हैं।

६. बजट सदैव निम्न सदन में ही प्रस्तुत किया जाता है। भारत में केन्द्र सरकार लोक सभा में तथा राज्य सरकारें विधान सभा में बजट प्रस्तुत करती हैं। इंग्लैंड में बजट हाउस ऑफ कामन्स में पेश किया जाता है। अमेरिका में भी, जहाँ धन विधेयकों में दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त है, बजट निम्न सदन—हाउस ऑफ रिप्रेजेंटेटिव्स में ही प्रस्तुत किया जाता है।

७. उन देशों में जहाँ ब्रिटिश वित्तीय परम्परा है, न तो पार्लियामेंट अपनी इच्छा से किसी नये करों का प्रस्ताव रखती है, और न किसी नये खर्च को ही प्रस्तावित करती है। इस परम्परा का कारण यह है कि प्राचीन काल में पार्लियामेंट जनता की प्रतिनिधि होने के कारण सदैव यह चेष्टा करती रहती थी कि जनता पर करों का भार कम से कम रहे। ऐसी परिस्थिति में नये करों का प्रस्ताव रखने या खर्चों की मदी में वृद्धि या नये खर्चों के लिए परामर्श देने का प्रश्न ही नहीं उठता था। यह काम राजा तथा उसके मन्त्रिमण्डल का था। यद्यपि राजनैतिक परिस्थितियों में मूलभूत परिवर्तन हो चुका है पर परम्परायें उसी रूप में बनी आ रही हैं। आज भी करों तथा खर्चों के प्रस्ताव पर मन्त्रिमण्डल का एकाधिकार बना हुआ है।

८. संवैधानिक रूप में पार्लियामेंट यदि चाहे तो मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित खर्चों तथा करों में कटौती कर सकती है। कटौती के ये प्रस्ताव दलीय अनुशासन के कारण सदैव ही अस्वीकृत हो जाते हैं। क्योंकि पार्लियामेंटरी परम्परा के अनुसार यदि कटौती के ये प्रस्ताव मन्त्रिमण्डल की बिना सहमति के पास हो जायें तो इन्हें मन्त्रिमण्डल के प्रति अविश्वास माना जाता है। भारत में केन्द्रीय सदन तथा राज्यों की विधान सभाओं में कटौती के प्रस्ताव तभी पास हो सक्ते हैं जबकि मन्त्रिमण्डल इससे सहमत हो जाए। कुछ वर्ष पहले रेल मंत्री ने रेल बजट में शायिकाओं के उपयोग के लिए प्रति रात्रि पाँच रुपये का दर प्रस्तावित किया था। बाद में रेल मंत्री

ने विरोधी दलों तथा पार्टों के सदस्यों के दबाव के कारण दूसरी तथा बाद की रात्रियों के लिए एक रूपया प्रति रात्रि की दर स्वीकार कर ली ।

### बजट

बजट वित्तीय प्रशासन का बहुत ही महत्वपूर्ण अंग है । सरकारी तथा गैर-सरकारी सभी संस्थाओं में बजट बनाए जाते हैं । ग्राम पंचायत, पंचायत समिति, जिला परिषद, राज्य सरकार तथा इसके विभिन्न विभाग, आपके कालेज की यूनियन सभी बजट बनाते हैं । यहाँ तककि परिवार तथा प्रत्येक व्यक्ति अपने निज के खर्चों के लिए दी गई धनराशि भी एक पूर्व निर्धारित योजना के अनुसार ही खर्च करते हैं । सभी जगह बजट बनाने की आवश्यकता इसलिए पड़ती है कि धनराशि तो सीमित होती है तथा आवश्यकताएँ असीमित होती हैं । ऐसी परिस्थिति में पहले से सोच समझ कर यह निर्णय करना आवश्यक हो जाता है कि किन मदों पर पैसा खर्च किया जाए और इन पर कितनी-वित्तनी धनराशि खर्च की जाए ।

वित्तीय प्रशासन को मुचाक रूप से चलाना सरकार का स्थायी दायित्व है । यह प्रक्रिया निरन्तर चलती रहती है । सबसे पहले सरकार अपने अनुमानित आय एवं व्यय के आँकड़े एकत्रित करती है । इन आँकड़ों के आधार पर बजट बनाकर संसद से कर लगाने तथा धनराशि को प्रस्तावित व्यय की मदों पर खर्च करने की अनुमति प्राप्त की जाती है । सरकार का तीसरा उत्तरदायित्व आय एवं व्यय का पूरा-पूरा हिसाब रखना है । चौथे स्थान पर लेखा जाँच का कार्य आता है । लेखा जाँच का उद्देश्य यह है कि यह देखा जाए कि सरकार ने बजट में प्रस्तावित तरीके से ही कर दसूल किया है तथा धनराशि का व्यय किया है । लेखा जाँच की रिपोर्ट अपनी टिप्पणियों के साथ कार्यपालिका पार्लियामेंट में प्रस्तुत करती है ।

सम्पूर्ण वित्तीय प्रशासकीय व्यवस्था में बजट का केन्द्रीय स्थान है । बजट केवल आय एवं व्यय का अनुमान मात्र ही नहीं है । यह एक साथ ही एक प्रतिवेदन, एक अनुमान तथा एक प्रस्ताव भी है ।<sup>१</sup> बजट के माध्यम से सरकार विधान-मण्डल को पिछले वर्ष की वित्तीय गतिविधियों से अवगत कराती है । इसमें चार वर्ष की वित्तीय स्थिति का विवरण होता है, चालू वर्ष के मशौधित अनुमान तथा आगामी वित्तीय वर्ष के लिए आय एवं व्यय के प्रस्ताव प्रस्तुत किए जाते हैं । सरकार १९७२-७४ वित्तीय वर्ष का बजट प्रस्तुत करने समय निम्न तालिका में दिए गए शीर्षकों के अन्तर्गत विधान मण्डल के सम्मुख वित्त सम्बन्धी आँकड़े सूचित करेगी—<sup>२</sup>

१. Willoughby . Principles of Public Administration Chapter 29 PP. 399.

२. राजस्थान विश्वविद्यालय स्नातकोत्तर पत्राचार अध्ययन पेपर ४.१३ राजनीति विज्ञान, बजट एवं वित्तीय प्रशासन — ब्रजमोहन सिन्हा पृष्ठ संख्या-१

वर्ष की मदें	१९७१-७२ वास्तविक ग्रॉऊडे	१९७२-७३ अनुमानित ग्रॉऊडे	१९७३ उपलब्ध वास्तविक ग्रॉऊडे	१९७३-७४ अनुमानित ग्रॉऊडे
--------------	--------------------------------	--------------------------------	---------------------------------------	--------------------------------

यदि इंग्लैंड के संवैधानिक इतिहास पर एक दृष्टि डाली जाय तो पता चलेगा कि बजट पर नियन्त्रण पूरे सरकार की नीति पर नियन्त्रण है । चूँकि राजा स्वतः नये कर नहीं लगा सकता था, इसके लिए पार्लियामेंट की सहमति आवश्यक थी अतः पार्लियामेंट नये करों के लिए सहमति देने से पहले प्रशासकीय नीतियों का पुनरावलोकन करती थी और इनमें संशोधन की माँग करती थी । संशोधन की माँग स्वीकृत होने पर ही पार्लियामेंट नये करों के लिए स्वीकृति देती थी । इस तरह पार्लियामेंट पूरे प्रशासन की नीति पर नियन्त्रण रख सकती थी ।

ससदात्मक प्रशासन वाले देशों में दलीय अनुशासन के कारण अब पार्लियामेंट बजट के द्वारा सरकार पर नियन्त्रण रखने में प्रायः असफल हो गई है । दलीय अनुशासन के कारण सरकार द्वारा प्रस्तावित बजट स्वीकृत हो जाता है । अतः सरकार मनमानी कर सकती है । परन्तु, अमेरिका में अभी भी कांग्रेस बजट द्वारा कार्यपालिका पर नियन्त्रण रखती है । कांग्रेस यदि किसी मद में कटौती करती है तो वे कार्यक्रम बंद हो जाते हैं । कई बार कांग्रेस यह प्रावधान कर देती है कि स्वीकृत धनराशि का कोई भी भाग कुछ विशेष कार्यों के लिए व्यय नहीं किया जा सकेगा ।

बजट सरकार के लिए एक कार्यक्रम का काम करता है । बजट के अनुसार ही सरकार धनराशि व्यय कर सकती है । कोई कार्यक्रम चाहे वित्तना ही आवश्यक क्यों न हो यदि बजट में धनराशि स्वीकृत न हो तो वैधानिक तरीके से इस पर पैसा खर्च नहीं किया जा सकता । अत्यधिक आवश्यकता की स्थिति में भारत में राष्ट्रपति अध्यादेश जारी करके नये कर लगा सकता है तथा नये खर्चों की स्वीकृति दे सकता है । यदि समय ही तो सभ्य का अधिवेशन बुला कर पूरक बजट पास करवाया जा सकता है । पर बिना प्राधिकृति (Authorisation) के सरकारी कोष से पैसा खर्च नहीं किया जा सकता ।

१. उत्पादन बढ़ाना—बजट में उत्पादकों की सहायता के लिए बिना ब्याज के ऋण या कम ब्याज की दर पर ऋण की व्यवस्था की जा सकती है । प्रारम्भ के वर्षों में कर में छूट दी जा सकती है । उत्पादन के लिए आवश्यक मशीन आदि पर आयात कर में छूट दी जा सकती है ।

२. सरकार जिन वस्तुओं का उपयोग कम करवाना चाहती है उन पर बहुत ऊँची दर पर कर लगाया जाता है । शराब पर उत्पादन-कर इसका उदाहरण कहा जा सकता है । विदेशों से उपयोग में लाई हुई मोटरों लाने पर भी सरकार बहुत ऊँची दर पर आयात-कर लगाती है । विनामिता की वस्तुओं पर ऊँचे दर पर कर लगाया जाता है ।

३. समाज में आर्थिक समानता लाने के लिए भी बजट का उपयोग किया जा सकता है। बिना धर्म के आय के स्रोतों पर ऊँची दरों से कर लगा कर तथा समाज के सम्पन्न वर्गों से अधिक कर वसूल कर समाज के विपन्न वर्गों पर यह पैसा खर्च किया जा सकता है।

४. अकाल, बेरोजगारी आदि के समय सरकार लोगों को भुखमरी से बचाने के लिए नये काम जैसे, सड़कें चौड़ी करवाना, बाँध बनवाना आदि प्रारम्भ कर देती है।

५. मुद्रास्फीति को रोकने के लिए भी बजट से सहायता ली जाती है। जिन वर्गों के पास अधिक पैसा है उनसे अधिक दरों पर विभिन्न प्रकार के टैक्स जैसे सम्पत्ति कर, दान कर, व्यय कर आदि वसूल कर सरकार उनकी क्रय शक्ति (Purchasing Power) पर नियंत्रण करने का प्रयास करती है।

भारतवर्ष में समग्र सरकार का एक ही बजट नहीं बनाया जाता। केन्द्रीय सरकार रेल मन्त्रालय को छोड़ कर अन्य सभी विभागों के लिए एकीकृत बजट बनाती है। रेल मन्त्रालय रेलवे बजट अलग से प्रस्तुत करता है। सभी राज्य सरकारें अपने-अपने विधान-मण्डलों के सम्मुख अपना बजट प्रस्तुत करती हैं। इसके अतिरिक्त सरकारी निगम आदि अपना बजट अलग-अलग बनाते हैं। इन प्रतिष्ठानों के बजटों पर पार्लियामेंट अथवा विधान सभाओं का कोई अधिकार नहीं होता।

### बजट निर्माण

बजट निर्माण का उत्तरदायित्व मुख्यतः सरकार के वित्त मन्त्रालय पर होता है। वित्त मन्त्रालय के अतिरिक्त प्रशासकीय मन्त्रालय, योजना आयोग तथा निवन्त्रक एवं महा लेखापाल भी इसमें महत्वपूर्ण भूमिका अदा करते हैं। नये वित्त वर्ष के प्रारम्भ के छ या आठ महीने पहले से ही बजट निर्माण का कार्य प्रारम्भ हो जाता है जबकि वित्त मन्त्रालय सभी विभागों एवं मन्त्रालयों को पत्र भेजकर आगामी वर्ष के आय-व्यय का ब्यौरा तैयार करने का आग्रह करता है। ये ब्यौरे वित्त मन्त्रालय द्वारा भेजे गये प्रपत्रों में तैयार किये जाते हैं। मन्त्रालय अपने अधीनस्थ विभागों तथा कार्यालयों को इसी प्रकार का निर्देश देता है। जब किसी मन्त्रालय में सभी सम्बन्धित कार्यालयों से आय एवं व्यय के आँकड़े प्राप्त हो जाते हैं तो मन्त्रालय इसके आधार पर पूरे मन्त्रालय का बजट तैयार करता है। कार्यालयों द्वारा भेजी गई माँग की मदों में कुछ सीमा तक तो मन्त्रालय के स्तर पर ही कटौती हो जाती है। विभिन्न मन्त्रालय अपने ब्यौरे वित्त विभाग में भेज देते हैं। वित्त विभाग का बजट-समाग इन पर फिर से विचार करता है। इस समय विचार खर्चों में कमी करने तथा धन की उपलब्धि को ध्यान में रख कर किया जाता है। नीति सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार-विमर्श नहीं किया जाता। साधारणतः वित्त मन्त्रालय चालू वर्ष के मदों में कटौती करने का आग्रह नहीं करता पर नये खर्चों की माँगों की पूरी जाँच पड़ताल होती है। बिना वित्त

मन्त्रालय की सहमति के न तो कोई नये खर्च का मद बजट में शामिल किया जा सकता है और न चालू खर्चों की धनराशि में वृद्धि ही की जा सकती है। यदि वित्त मन्त्रालय किसी खर्च की माँग को अस्वीकार कर देता है और प्रशासकीय मन्त्रालय अपनी माँग पर अड्डा ही रहता है तो ऐसी दशा में इस विवाद का निर्णय मन्त्रिमण्डल द्वारा होता है। मन्त्रिमण्डल यदि उचित समझे तो वित्त मन्त्रालय के विरुद्ध भी निर्णय दे सकता है। पर साधारणतः मन्त्रिमण्डल ऐसा नहीं करता।

बजट निर्माण की उपरोक्त प्रक्रिया भारतवर्ष की व्यवस्था पर आधारित है। इंग्लैंड में ट्रेजरी तथा अमेरिका में ब्यूरो ऑफ बजट का बजट निर्माण प्रक्रिया में वही महत्त्व है जो भारत में वित्त मन्त्रालय का है।

### संसद में बजट पर विचार

निश्चित तिथि पर संसद में रेल एवं वित्त मंत्रों प्रपना-प्रपना बजट प्रस्तुत करते हैं। भारत में साधारण बजट फरवरी के अन्तिम दिन प्रस्तुत किया जाता है। दोनों मन्त्री बजट भाषण देकर यह काम करते हैं। बजट भाषणों की जनता तथा व्यापारी वर्ग, दोनों को बड़ी तीव्र उत्कण्ठा रहती है क्योंकि आगे आने वाले वित्तीय वर्ष का बहुत कुछ अन्दाज इन भाषणों से लगाया जा सकता है।

बजट पहले लोक सभा में प्रस्तुत किया जाता है। लोक सभा में प्रस्तुत हो आने के तुरन्त ही बाद यह राज्य सभा में भी प्रस्तुत कर दिया जाता है।

संसद में बजट पर विचार दो बार होता है। एक तो बजट पर सामान्य वाद-विवाद और दूसरा विभिन्न मन्त्रालयों की माँगों पर वाद-विवाद। बजट पर सामान्य वाद-विवाद सरकार की वित्तीय नीति एवं प्रशासन पर वाद-विवाद न होकर सरकार की सामान्य नीति पर वाद-विवाद है। इस समय सरकार की नीतियों एवं प्रशासन की सामान्य रूप से आलोचना या प्रशंसा की जाती है।

बजट पर सामान्य वाद-विवाद की समाप्ति के बाद प्रत्येक मन्त्रालय की माँगों पर अलग-अलग विचार किया जाता है। इस अवसर पर वित्तीय प्रशासन एवं वित्तीय नीतियों पर भी विचार किया जाता है। सरकार के खर्चों में कमी करने के लिए साकेतिक कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत किए जाते हैं। वाद-विवाद के बाद सारे कटौती के प्रस्ताव अस्वीकार कर दिए जाते हैं। मसदीय प्रशासकीय व्यवस्था की परम्पराओं के अनुसार बजट में कटौती का प्रस्ताव पास होना सरकार के प्रति अविश्वास का प्रस्ताव माना जाता है। अतः यह कहा जा सकता है कि सरकार की इच्छा के विपरीत कोई भी कटौती का प्रस्ताव पास नहीं हो सकता। यदि सरकार के विरोध के बावजूद भी यह पास हो जाता है तो यह सरकार के प्रति अविश्वास माना जाता है और सरकार त्यागपत्र दे देती है।

भारत में निम्न मदन के बजट पर विचार करने के लिए २६ दिनों की सीमा निर्धारित की गई है। इसके भीतर ही सारी माँगों पर विचार करके उन्हें पास कर

दिया जाना चाहिए। इस प्रकार की समय की सीमा का फल यह होता है कि अनेक बार ये माँगें बिना उचित विचार विमर्श के ही पास कर दी जाती हैं। कुल मिला कर सामान्य बजट में १०३ असेंनिक विभागों की माँगें तथा ६ रक्षा विभाग की माँगें होती हैं। रेल बजट में २३ माँगें होती हैं।

सभी माँगों को एक साथ मिलाकर पर्यादान विधेयक (Appropriation Bill) बनाया जाता है। निम्न सदन (लोक सभा) द्वारा स्वीकृत होने के बाद अध्यक्ष द्वारा इसे धन विधेयक होने का प्रमाण-पत्र प्रदान किया जाता है। तथा यह ऊपरी सदन (राज्य सभा) में भेज दिया जाता है। राज्य सभा इसमें कोई परिवर्तन करने में सक्षम नहीं है। १४ दिनों के बाद यह राष्ट्रपति के सम्मुक्त सहमति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। चूँकि राष्ट्रपति की आज्ञा से ही यह बिल सदन के विचारार्थ प्रस्तुत किया गया था, अतः उसकी सहमति प्राप्त करने में कोई कठिनाई नहीं होती।

बजट स्वीकृत होने के पश्चात् यह देखना वित्त मन्त्रालय का उत्तरदायित्व है कि वह विभिन्न प्रशासकीय मन्त्रालय बजट के अनुसार ही धन का व्यय करते हैं। बजट में किसी धनराशि की स्वीकृति मात्र से किसी प्रशासकीय मन्त्रालय को धन व्यय करने का अधिकार प्राप्त नहीं हो जाता है। प्रत्येक नये खर्च के लिए वित्त मन्त्रालय से प्रशासकीय आज्ञा लेनी आवश्यक होती है। किसी मन्त्रालय को धन व्यय करने की आज्ञा देने के पहले वित्त मन्त्रालय यह देखता है कि मन्त्रालय को धन की वास्तव में आवश्यकता है तथा देश की संचित निधि (Consolidated Fund of India) में धनराशि उपलब्ध है।

### ऑडिट

वित्तीय प्रशासन पर ससद का नियन्त्रण बनाये रखने का एक महत्वपूर्ण साधन ऑडिट (लेखा-परीक्षण) है। ऑडिट का यह उत्तरदायित्व है कि वह यह देखे कि बिना ससद की अधिकृति के कोई धन-राशि व्यय न हो। ऑडिट के मुख्य उद्देश्य निम्न लिखित कहे जा सकते हैं :

१. यह देखना कि सरकारी धन का व्यय उचित रूप से बजट में निर्धारित उद्देश्यों के लिए ही किया गया है।
२. यह देखना भी ऑडिट का काम है कि वित्तीय प्रशासन के नियमों एवं वित्त मन्त्रालय के आदेशों के अनुसार ही सरकारी धन का व्यय हो।
३. सरकारी धन का व्यय प्रधिकृत अधिकारियों द्वारा किया गया हो।
४. बजट में स्वीकृत धनराशि बिना अधिकृत के एक मद से दूसरे मद में खर्च नहीं की गई है।

सविधान की धारा १४८ के अनुसार भारत में नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक (Comptroller & Auditor General) की व्यवस्था की गई है। उसकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। उसका वेतन तथा सेवा की शर्तें ससद द्वारा

संसद की वित्तीय समितियाँ आज के सन्दर्भ में उचित रूप में काम नहीं कर पातीं। दलीय अनुशासन के कारण पार्टी के सदस्य सदैव ही मंत्रिमण्डल के साथ ही मतदान करते हैं। उन्हें सदैव ही भय बना रहता है कि ऐसा न करने से मंत्रिमण्डल का पतन हो जाएगा। जन लेखा समिति चाहे जो भी प्रतिवेदन प्रस्तुत करे, और सदस्यगण उस पर वाद-विवाद के समय चाहे जो भी मत व्यक्त कर लें, पर मतदान का अवसर आने पर वे अपने पार्टी के आदेश (Whip) के अनुसार ही मतदान करते हैं। सरकार ने चाहे धन का मुलेआम दुरुपयोग हो क्यों न किया हो, संसद सरकार का ही समर्पण करती है।

### विशेष अध्ययन के लिए

१. डाइमक एण्ड डाइमक . पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन
२. वाइट : इंट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमि-  
निस्ट्रेशन
३. विलोवी . प्रिंसिपिल्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन
४. एम०पी०शर्मा लोक-प्रशासन: सिद्धान्त एवं व्यवहार
५. अवस्थी एवं माहेद्वरी . लोक-प्रशासन



## भारतीय प्रशासन: एक प्रारूप

भारत की वर्तमान प्रशासकीय व्यवस्था का प्रारम्भ अंग्रेजों के भारत प्रागमन के समय से कहा जा सकता है। अंग्रेज भारत में सदैव प्रशासन के रूप में ही नहीं रहे हैं। प्रारम्भ में अंग्रेज यहाँ पर व्यापारी के रूप में आये थे। सन् १६०० ईस्वी में ईस्ट इंडिया कम्पनी की स्थापना लंदन में हुई थी। ब्रिटिश सम्राट् द्वारा इसे अधिकार प्रदान किया गया था और इसका उद्देश्य भारत से व्यापार करना था। उन दिनों ईस्ट इंडिया कम्पनी के प्रतिनिधि भारतीय राजाओं के दरबार में उपस्थित होते थे और नियमानुसार भेंट व उपहार इत्यादि प्रदान कर व्यापारिक सुविधाओं की प्रार्थना करते थे। जब भारत में मुगल सम्राटों की शक्ति का ह्रास होने लगा और छोटे-बड़े राजे-रजवाड़े परस्पर लड़ने-भिड़ने लगे तो कम्पनी ने इस अवसर का लाभ उठाया। अंग्रेजों ने कभी इसकी सहायता की तो कभी किसी दूसरे की, और मौका पाकर देश के बहुत बड़े भाग के स्वामी बन बैठे।

भारत में अंग्रेजी शासन के काल को प्रमुखतया दो भागों में बाँटा जा सकता है :

१. कम्पनी का शासनकाल (१७६०-१८५७ ई०)

२. ब्रिटिश सम्राट् का शासनकाल (१८५८-१९४७ ई०)

सन् १७६० ई० के पहले कम्पनी देश का शासन हथियाना नहीं चाहती थी। वे शायद ऐसा कर भी नहीं सकते थे। उस समय तक उनका उद्देश्य ऐसी स्थिति बनाए रखना था कि उनका व्यापार सुचारु रूप में चल सके और भारतीय प्रशासन उनके मित्र बने रहे ताकि वे अपने प्रतियोगी फ्रेंच एवं उच्च कम्पनियों से होड़ कर सकें। इस काल में उन्होंने कलकत्ता, मद्रास एवं बम्बई में अपनी व्यापारिक कोठियाँ स्थापित कीं। कलकत्ता और मद्रास में अंग्रेज कम्पनी ने अपने उपनिवेश स्थापित किए। बम्बई का उपनिवेश चार्ल्स द्वितीय को पुर्तगाल की राजकुमारी कैथरिन से विवाह के अवसर पर दहेज के रूप में मिला था। सम्राट् ने इसे १० फी० के वार्षिक मालगुजारी पर अंग्रेज कम्पनी को दे दिया था। अपने औपनिवेशिक क्षेत्र में कम्पनी म्युनिसिपल प्रशासन और न्याय प्रशासन की व्यवस्था करती थी। चूँकि इन क्षेत्रों में अंग्रेजों का ही प्राधिपत्य था अतः वहाँ पर इंग्लैंड की सत्त्याओं के आधार पर ही सत्त्यार्य बनी। मेयर (महापौर) और एल्डरमैन (धर्मसभ अधिकारी) की सवारी उभी प्रकार इन क्षेत्रों में निवृत्ता करती थी, जैमेकि लंदन में। इंग्लैंड के मेयर की भाँति

उपनिवेशों के मेयर भी रजत जटित राजदण्ड (Mace) रखा करते थे ।

इस काल में यद्यपि कम्पनी यदा-कदा भारतीय प्रशासकों से लड़-भिड़ जाती थी पर उनका उद्देश्य राज्य स्थापित करना नहीं था । इन लड़ाइयों का उद्देश्य भी व्यापार के क्षेत्र को विस्तृत करना ही था । "उसकी (कम्पनी की) आकांक्षाएँ इससे अधिक बलवती नहीं थी कि सीमा-शुल्क दिये बिना ही उसे व्यापार करने का अधिकार प्राप्त हो जाये ।" इन लड़ाइयों में उन्हें अधिक सफलता भी शायद नहीं मिली । एक बार उन्होंने मुगल सम्राट की शक्ति को चुनौती दी पर वे बुरी तरह पराजित हुए । १६२४ में मुगल सम्राट की आज्ञा से सूरत एवं अन्य स्थानों में स्थित कम्पनी के सभी कर्मचारी पकड़ लिए गए और उन्हें जेल में डाल दिया गया । इस प्रकार की छिट-फुट घटनाओं के अतिरिक्त कम्पनी का रवैया प्रायः शांतिपूर्ण ही रहा ।

१७६० ई० में कम्पनी को पहली बार प्रशासन का अवसर मिला । प्लासी की लड़ाई के पश्चात् नवाब मीरक़ामि मली खाँ ने वर्तमान मिदनापुर और चटगाँव के जिले कम्पनी को दे दिए जिससे कि उनकी भाय से कम्पनी बंगाल की रक्षा का व्यवहार सभाल सके । सन् १७६५ में मुगल सम्राट शाह आलम ने कम्पनी को बंगाल की दीवानी दे दी । अर्थात् सम्पत्ति सम्बन्धी अभियोगों में न्याय करने का अधिकार कम्पनी को मिल गया । दीवानी का अर्थ यह था कि पूरे बंगाल में राजस्व वसूल करने की जिम्मेवारी कम्पनी को दे दी गई । न्याय एवं सामान्य प्रशासन सम्राट के हाथ में बना रहा ।

जैसे-जैसे मुगल सम्राट कमजोर होने लगे और छोटे छोटे राजा नवाब आदि आपस में लड़ने भिड़ने लगे, कम्पनी ने धीरे-धीरे अपना क्षेत्रीय विस्तार किया और अपनी स्थिति मजबूत की । लार्ड वेलेज़ली ने युद्ध एवं सन्धि के माध्यम से ब्रिटिश साम्राज्य का क्षेत्रीय विस्तार किया । सहायक सन्धि (Subsidiary Alliance) के माध्यम से कमजोर नवाब एवं राजाओं को यह विकल्प दिया गया कि वे कम्पनी को कुछ इलाका दे दें और इसके प्रतिफल के रूप में कम्पनी ने उनकी रक्षा का वचन दिया । यथा, निजाम ने बरार का इलाका कम्पनी को देकर अपनी सुरक्षा खरीदी । मराठों और टीपू सुल्तान को युद्ध में हराकर वेलेज़ली ने कम्पनी की राज्य सीमा का विस्तार किया । इस तरह देश के बहुत बड़े भाग पर कम्पनी का अधिकार हो गया ।

यद्यपि देश के बहुत बड़े भाग पर कम्पनी का अधिकार हो गया था, पर दिल्ली उसकी अधिकार सीमा के बाहर था । १८५७ के सिपाही विद्रोह के दौरान मुगल सम्राट बहादुरशाह द्वितीय को कैद कर रगून भेज दिया गया और उनके वंशजों को मार डाला गया । भारतीय परम्परा के अनुसार दिल्ली का शासक सारे देश का शासक माना जाता है । अतः कम्पनी का सारे देश पर एकछत्र अधिकार हो

गया। वैसे तो पहले भी कम्पनी की शक्ति को चुनौती देने वाला कोई नहीं था, पर मुगलों के वंश का अन्त होने से यह भय जाता रहा कि कभी उसके तेतृत्व में कोई विद्रोह भड़क सके।

सन् १८५८ ई० में कम्पनी के शासन का अन्त हो गया और शासन का भार सम्राट ने सीधे अपने हाथों में ले लिया। शासन व्यवस्था तो पहले की भाँति ही बनी रही पर अब परिवर्तन यह आया कि प्रशासन का काम कम्पनी के नाम पर न चलाया जा कर सम्राट के नाम पर चलाया जाने लगा। इंग्लैण्ड के सम्राट् भारत के भी सर्वधानिक शासक हो गए। भारतीय प्रशासन पर नियंत्रण रखने के लिए इंग्लैण्ड के कैबिनेट में भारत सचिव की नियुक्ति की गई। भारत सचिव को प्रशासकीय कामों में सहायता पहुँचाने के लिए १५ सदस्यों की एक समिति नियुक्त कर दी गई। भारत सचिव की नियुक्ति के बाद कोर्ट ऑफ डायरेक्टर्स तथा बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स को समाप्त कर दिया गया। इनका काम भारत सचिव को दे दिया गया। इस काल में भारत सरकार के कामों में अत्यधिक वृद्धि हुई। सन् १८४८ ई० में अब सम्राट् ने शासन का काम अपने हाथ में लिया था उस समय भारत सरकार के निम्नलिखित ५ विभाग थे :

१. गृह विभाग
२. वैदेशिक विभाग
३. वित्त विभाग
४. सैनिक विभाग
५. लोक-निर्माण विभाग

सम्राट् के शासन-भारत समालने के ६० वर्षों के भीतर ही विभागों की संख्या बढ़ कर १० हो गई। नये विभागों में न्याय विभाग, राजस्व विभाग, उद्योग एवं वाणिज्य विभाग, रेलवे तथा शिक्षा विभाग आते हैं।

भारत सरकार अधिनियम १९१९ के अन्तर्गत पहली बार वैधानिक तरीके से राज्यो तथा केन्द्र के बीच प्रशासनिक विषयों का बँटवारा किया गया। पर इस अधिनियम का भारत सरकार के प्रशासकीय ढाँचे पर कोई प्रभाव नहीं पडा।

भारत सरकार अधिनियम १९३५ के अन्तर्गत भारत में सघीय शासन प्रणाली की व्यवस्था की गई। इस अधिनियम में प्रशासकीय विषयों को तीन सूचियों में बाँट दिया गया। केन्द्रीय सूची, राज्य सूची तथा ममवर्ती सूची। यद्यपि प्रान्तों में सन् १९३७ में इस अधिनियम के अनुसार सरकारें गठित की गईं पर केन्द्रीय सरकार में इस अधिनियम को लागू नहीं किया जा सका। केन्द्रीय सरकार में इसके लागू होने के लिए आवश्यक था कि एक पूर्व निर्धारित संख्या में भारतीय नरेश सघीय शासन में शामिल हों। अभी भारत सरकार नरेन्द्र मण्डल (Chamber of Princes) से विचार-विमर्श ही कर रही थी कि द्वितीय विश्वयुद्ध प्रारम्भ हो गया। फलतः भारत सरकार अधिनियम १९३५ का केन्द्रीय भाग कभी लागू ही नहीं हो सका। सन्

१९४७ तक केन्द्रीय सरकार भारत सरकार अधिनियम १९१६ के अनुसार ही बनी रही।

भारत सरकार के विभागों का पुनर्गठन सन् १९२३ में किया गया। सन् १९२१ में विभागों की संख्या बढ़ कर ११ हो गई थी। पुनर्गठन के पश्चात् इनकी संख्या घट कर ६ हो गई। सन् १९३७ तक भारत सरकार में ६ ही विभाग रहे। विश्व युद्ध के दौरान अनेक नये विभाग खोले गये। स्वतंत्रता प्राप्ति के समय भारत सरकार में १८ विभाग थे।

वर्तमान समय में केन्द्रीय सरकार में निम्नलिखित मंत्रालय तथा विभाग हैं :-

१. वैदेशिक मामलों का मंत्रालय
२. रक्षा मंत्रालय
३. वित्त मंत्रालय
  - (अ) माल तथा बीमा विभाग
  - (ब) व्यय विभाग
  - (स) आर्थिक मामलों का विभाग
  - (द) बैंकिंग विभाग
४. गृह मंत्रालय
५. विधि मंत्रालय
  - (अ) कानूनी मामलों का विभाग (Department of Legal Affairs)
  - (ब) विधि विभाग (Legislative Department)
६. विदेशी व्यापार एवं पूर्ति मंत्रालय
  - (अ) विदेशी व्यापार विभाग
  - (ब) पूर्ति विभाग
७. औद्योगिक विकास, आन्तरिक व्यापार तथा कम्पनी के मामलों का मंत्रालय
  - (अ) औद्योगिक विकास विभाग
  - (ब) आन्तरिक व्यापार विभाग
  - (स) कम्पनी के मामलों का विभाग
८. इस्पात तथा भारी इंजीनियरिंग उद्योग मंत्रालय
९. पेट्रोलियम, रसायन, खान एवं खनिज मंत्रालय
  - (अ) पेट्रोलियम विभाग
  - (ब) रसायन विभाग
  - (स) खान एवं खनिज विभाग
१०. रेल मंत्रालय
११. जहाजरानी एवं परिवहन मंत्रालय
१२. पर्यटन एवं नागरिक उड्डयन मंत्रालय

## लोक-प्रशासन: सिद्धान्त एवं व्यवहार

- १३ श्रम एवं रोजगार विभाग  
 (घ) श्रम एवं रोजगार विभाग  
 (ब) पुनर्वास विभाग
- १४ खाद्य, कृषि, सामुदायिक विकास एवं सहकारिता मंत्रालय  
 (घ) कृषि विभाग  
 (ब) खाद्य विभाग  
 (स) सामुदायिक विकास विभाग  
 (द) सहकारिता विभाग
- १५ सिंचाई एवं विद्युत मंत्रालय
- १६ शिक्षा एवं युवा सेवा (Youth Services) मंत्रालय
१७. स्वास्थ्य, परिवार नियोजन, निर्माण, तथा आवास एवं शहरी विकास मंत्रालय  
 (अ) स्वास्थ्य विभाग  
 (ब) परिवार नियोजन विभाग  
 (स) निर्माण, आवास एवं शहरी विकास विभाग
- १८ सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय
१९. ससदीय मामलों का विभाग
- २० अणुशक्ति विभाग
- २१ संचार विभाग
- २२ समाज-कल्याण विभाग

भारतीय संविधान के अनुसार केन्द्रीय सरकार की कार्यकारिणी की शक्ति राष्ट्रपति में निहित है। राष्ट्रपति की सहायता के लिए संविधान में मन्त्रि-परिषद् की व्यवस्था की गई है। मन्त्रि-परिषद् लोक सभा के प्रति उत्तरदायी होती है।

भारत में भी इंग्लैंड की भाँति ही संसदात्मक शासन प्रणाली है। राष्ट्रपति का पद तो गामधारी प्रधान का है। वह राज्य का प्रधान है। शासन का नहीं। शासन का सारा काम प्रधानमन्त्री और उसके सहयोगियों के हाथ में है। प्रधानमन्त्री मन्त्रि-परिषद् का प्रधान होता है। लोक सभा में बहुमत वाले दल के नेता को राष्ट्रपति प्रधानमन्त्री बनने के लिए आमंत्रित करता है। प्रधान मन्त्री के परामर्श से ही अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति की जाती है।

भारत में प्रशासन की घुरी प्रधानमन्त्री है। वह अपने सहयोगियों की सहायता से सरकार के दोनो भागों कार्यपालिका एवं संसद का नेतृत्व करता है। यदि संसद में उसका काफी बहुमत है तो वह अपनी इच्छानुसार संविधान में परिवर्तन भी करवा सकता है। अनेक बार जब उच्चतम न्यायालय ने सरकार के विरुद्ध निर्णय दिये हैं, सरकार ने संविधान में संशोधन करके उन्हें निरस्त कर दिया है। यदि वास्तव में प्रधानमन्त्री के सहयोगी उसके साथ हैं और संसद में काफी बहुमत ही तो वह

अमेरिकी राष्ट्रपति से भी शक्तिशाली शासक के रूप में उभर कर सामने आ सकता है।

भारतवर्ष में मंत्रिपरिषद् में तीन प्रकार के मन्त्री होते हैं—

(अ) कैबिनेट स्तर के मन्त्री—ये मन्त्री साधारणतः प्रमुख विभागों के प्रधान होते हैं। कैबिनेट के मन्त्री ही सम्मिलित रूप से शासन की प्रमुख प्रशासकीय नीतियों को निर्धारित करते हैं।

(ब) राज्य मन्त्री—ऐसे मन्त्री या तो स्वतन्त्र रूप से कम महत्वपूर्ण मन्त्रालयों की सम्भालते हैं या कैबिनेट के मन्त्रियों की सहायता करते हैं। बड़े-बड़े विभागों में कई राज्य मन्त्री होते हैं।

(स) उप मन्त्री—ऐसे मन्त्री मन्त्रालयों को स्वतन्त्र रूप से नहीं सम्भालते। साधारणतः ये कैबिनेट मन्त्रियों की अधीनता में काम करने हैं।

कैबिनेट प्रधानमंत्री एवं अन्य कैबिनेट स्तर के मन्त्रियों को मिला कर बनता है। राज्य मन्त्रियों को जब उनके मन्त्रालयों से सम्बन्धित विषयों पर विचार-विमर्श हो रहा हो तो विशेष रूप से कैबिनेट की मीटिंगों में आमंत्रित किया जाता है। नीति निर्माण के क्षेत्र में कैबिनेट सबसे ऊँची तथा शक्तिशाली गरथा है। वास्तविक रूप से यदि देखा जाये तो सारी कार्यकारिणी शक्ति कैबिनेट के हाथ में ही निहित है।

कैबिनेट की सहायता के लिए अनेक कैबिनेट समितियाँ हैं। कुछ समितियाँ तो स्थायी हैं तथा कुछ आवश्यकतानुसार नियुक्त की जाती हैं। वर्तमान समय में कैबिनेट की निम्नलिखित ९ स्थायी समितियाँ हैं।

१. सुरक्षा समिति
२. आन्तरिक मामलों की समिति
३. मूल्य उत्पादन एवं निर्यात समिति
४. परिवार नियोजन समिति
५. खाद्य एवं कृषि समिति
६. वैदेशिक मामलों की समिति
७. पर्यटन एवं यातायात समिति
८. सरकारी मामलों की समिति
९. नियुक्ति समिति

भारत सरकार का प्रशासकीय काम मन्त्रालयों एवं विभागों में विभक्त है। मन्त्रालयों में एक या एक से अधिक विभाग होने हैं। मन्त्रालय तथा विभाग अपने कार्यक्षेत्र के भीतर उचित प्रशासकीय व्यवस्था के लिए उत्तरदायी होने हैं। ये अपने विभाग के लिए नीति निर्धारित करते हैं तथा उसे कार्यान्वित करते हैं। मन्त्रालयों तथा विभागों से सम्बद्ध सलग्न कार्यालय तथा अधीनस्थ कार्यालय भी होते हैं।

साधारणतः मन्त्रालय का प्रशासकीय प्रधान सचिव होता है। वह मन्त्री महोदय को नीति तथा प्रशासन के सभी मामलों पर परामर्श देता है। इसके अतिरिक्त वह विभागीय प्रशासन में कार्यकुशलता बनाये रखने के लिए भी उत्तरदायी है। यदि

विभाग इतना बड़ा है कि एक सचिव उसको नहीं सम्भाल सकता तो मंत्रालय को कई कक्षों (Wings) में विभाजित कर दिया जाता है। प्रत्येक कक्ष के लिए संयुक्त सचिव नियुक्त कर दिया जाता है। संयुक्त सचिव यद्यपि सामान्य रूप से सचिव के नीचे काम करता है पर ऐसी चेष्टा की जाती है कि उसे अधिक स्वतन्त्रता पूर्वक काम करने का अवसर मिले। कुछ मंत्रालयों में विशेष सचिव, प्रमुख सचिव, सामान्य सचिव आदि भी होते हैं। कुछ मंत्रालयों में अतिरिक्त सचिव का भी पद होता है।

भारत में लोक-प्रशासन के विशिष्ट लक्षण

१. भारत में लोक-प्रशासन कानून पर आधारित है। सारे काम कानून की अधिकार सीमा के भीतर ही होने चाहिए। न्यायालय इस बात की देखता है कि प्रशासन कहीं कानून का उल्लंघन तो नहीं कर रहा है। कानून का उल्लंघन करने वाली कार्यवाहियों को न्यायालय अवैध घोषित कर सकता है।

२. भारत में सनद इंग्लैंड की पार्लियामेंट की भाँति सार्वभौम सत्ताधारी संस्था नहीं है। फलतः इनके कानून बनाने की अधिकार सीमा पर संवैधानिक नियन्त्रण है। सचिवालय की सीमा रेखा में ही संसद कानून बनाने को मक्षम है। यदि संसद चाहे तो एक विशिष्ट प्रक्रिया से सचिवालय में सङ्गोष्ण तो कर सकती है, पर सचिवालय की धाराओं का उल्लंघन नहीं कर सकती। यदि कभी संसद ऐसा करती है तो उसे उच्च अथवा उच्चतम न्यायालय असंवैधानिक घोषित कर सकता है।

३. लोक-प्रशासन जनता के चुने हुए प्रतिनिधियों द्वारा नियंत्रित किया जाता है। लोक सभा तथा राज्य सभा में जनता के प्रतिनिधियों के सामने सरकार को अपनी नीति के सम्बन्ध में सफाई प्रस्तुत करनी होती है।

४. प्रशासन की व्यवस्था सघात्मक है। भारत संघ राज्यों तथा केन्द्र शासित प्रदेशों को मिला कर बना है। राज्यों तथा केन्द्र के बीच प्रशासनिक विषयों के बँटवारे के लिए सचिवालय में तीन सूचियों—यथा केन्द्र—सूची, राज्य—सूची, तथा समवर्ती सूची की व्यवस्था की गई है। यहाँ शक्ति का बँटवारा इस प्रकार है कि केन्द्र अत्यधिक शक्तिशाली बन गया है।

५. लोक-प्रशासन संरचना कर्मचारी-वर्ग एवं स्वभाव की दृष्टि से अर्सेनिक है। सैनिक एवं अर्सेनिक प्रशासन अलग-अलग रखा जाता है। सेना के अधिकारों अर्सेनिक विभागों में नहीं रखे जाते।

६. यहाँ प्रशासन का आधार बिजि का शासन है। सभी के लिए एक ही न्यायाधिकरण तथा एक ही दण्ड विधान है। जिन देशों में प्रशासनिक सचिवालय की प्रथा होती है वहाँ प्रशासनिक वर्ग के लिए अलग न्यायाधिकरण तथा कानून व्यवस्था होती है।

७. यहाँ कुछ अखिल भारतीय सेवाओं का निर्माण किया गया है जैसे भारतीय प्रशासकीय सेवा (Indian Administrative Service) भारतीय पुलिस सेवा (Indian Police Service) इन सेवाओं के सदस्यों का चयन केन्द्रीय लोक-सेवा

आयोग करती है। इनकी सेवा की शर्तें केन्द्रीय सरकार निर्धारित करती है। भारतीय प्रशासकीय सेवा के सदस्यों का राज्य के सभी उच्च पदों पर एकाधिकार होता है। यद्यपि ये अधिकारी राज्यों में काम करते हैं पर राज्य सरकार इनके विरुद्ध कोई अनुशासनात्मक कार्यवाही नहीं कर सकती। यदि इनके विरुद्ध कोई अनुशासनात्मक कार्यवाही करनी हो तो यह केन्द्रीय सरकार द्वारा लोकसेवा आयोग के परामर्श से ही की जा सकती है।

८ लोक-प्रशासन अब विशेषज्ञों का क्षेत्र बनता जा रहा है। राजकीय सेवाओं में जिन व्यक्तियों को लिया जाता है वे आजीवन वहाँ रहते हैं। आज शायद ही कोई ऐसा व्यवसाय है जिसके विशेषज्ञों की सरकार में आवश्यकता न हो।

९ प्रशासकीय व्यवस्था में सिद्धान्त एवं व्यवहार में अन्तर है। सिद्धान्त रूप से तो राष्ट्रपति में सारी कार्यपालिका शक्तियाँ निहित हैं। मन्त्रिमण्डल का कार्य सहायता एवं परामर्श देना है। वस्तुतः स्थिति यह है कि राष्ट्रपति नाम मात्र का प्रधान है। कार्यपालिका शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल तथा, प्रधानमन्त्री के हाथों में निहित हैं। कानूनी दृष्टि से विभागीय प्रशासन में प्रत्येक निर्णय मन्त्री महोदय का ही होता है। पर वास्तविकता यह है कि मन्त्रियों के नाम से उच्च पदाधिकारी निर्णय लेते हैं। कई बार तो मन्त्रियों को इन निर्णयों का पता तब चलता है जबकि सदन में प्रश्न पूछे जाते हैं या समाचार-पत्रों में आलोचना होती है।

१० लोक प्रशासन व्यापक स्तर पर चलाया जाता है। प्रजातंत्र के विकसित होने एवं सरकार द्वारा नई जिम्मेदारियों को धरने उगार ले लेने के कारण प्रशासन का काम बहुत अधिक हो गया है।

विशेष अध्ययन के लिए

- |   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| १ | भणोक चदा                                   | : | इंडियन एडमिनिस्ट्रेशन                     |
| २ | इंडियन इस्टीम्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन | : | दी ऑरगेनाइजेशन ऑफ दी गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया |
| ३ | सचदेव एवं दुग्गा                           | : | स्टडीज इन इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन          |
| ४ | माहेश्वरी                                  | : | इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन                    |



## राष्ट्रीय प्रशासन: कार्यकारिणी

### राष्ट्रपति एवं उपराष्ट्रपति

भारत १६ राज्यों का संघ है। संविधान के अनुसार संघ की कार्यकारिणी शक्ति राष्ट्रपति में निहित है।<sup>१</sup> राष्ट्रपति इस शक्ति का प्रयोग स्वयं या अपने अधीनस्थ कर्मचारियों द्वारा संविधान की व्यवस्था के अनुसार करता है।<sup>२</sup>

राष्ट्रपति के अनिश्चित संविधान में उपराष्ट्रपति के पद की भी व्यवस्था है।<sup>३</sup> यदि राष्ट्रपति के त्याग-पत्र देने, हटा दिये जाने, मृत्यु अथवा अन्य किसी कारण से राष्ट्रपति का पद रिक्त हो जाये, तो नये राष्ट्रपति के निर्वाचन तक उप-राष्ट्रपति राष्ट्रपति के पद पर काम करता है।<sup>४</sup> श्री वे. व्हाक्टर जाकिरहुसैन की मई १९६६ में मृत्यु के तुरंत बाद डॉ० बी० बी० गिरी, उपराष्ट्रपति, ने राष्ट्रपति का पद-भार संभाल लिया। भारत में यह पहला अवसर है, जब राष्ट्रपति के कार्य-काल में मृत्यु हो जाने से उपराष्ट्रपति को यह कार्यभार संभालना पड़ा। इसी प्रकार, यदि राष्ट्रपति अनुपस्थिति, अस्वस्थता, या अन्य किसी कारणवश अपना कार्यभार संभालने में असमर्थ हो तो राष्ट्रपति के पुनः कार्यभार संभाल सकने तक उपराष्ट्रपति, राष्ट्रपति के कार्य-भार को संभालता है।<sup>५</sup>

जब उपराष्ट्रपति, राष्ट्रपति के पद पर काम करता है, अथवा उसके पद की जिम्मेदारियाँ संभालता है तो उसे वही अधिकार एवं शक्तियाँ प्राप्त होती हैं जो विधिवत चुने गये राष्ट्रपति को प्राप्त होती हैं। इस काल में उसे राष्ट्रपति का वेतन, भत्ता, एवं अन्य सुविधायें दी जाती हैं।<sup>६</sup>

### राष्ट्रपति का पद

भारतीय संघ का प्रधान राष्ट्रपति कहा जाता है। संविधान के अनुसार समस्त कार्यकारिणी शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित हैं। राष्ट्रपति देश की सेना का

१. भारतीय संविधान द्वारा	१३ (१)
२. " " "	१३ (१)
३. " " "	६३
४. " " "	६५ (१)
५. " " "	६५ (२)
६. " " "	६५ (३)

सर्वोच्च सेनापति है और उसे क्षमादान तथा मजा कम करने का अधिकार प्राप्त है।<sup>१</sup> भारत सरकार के सभी कार्यकारिणी सम्बन्धी कार्य राष्ट्रपति के नाम से किए जाते हैं।<sup>२</sup> सभी महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ जैसे प्रधानमंत्री,<sup>३</sup> केन्द्रीय सरकार के अन्य मंत्री, लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष और सदस्यो<sup>४</sup>, राज्यों के राज्यपाल<sup>५</sup>, सर्वोच्च न्यायालय<sup>६</sup> और उच्च न्यायालय<sup>७</sup> के मुख्य न्यायाधीश एवं न्यायाधीश, महाभिकर्ता (एटर्नी जनरल),<sup>८</sup> मुख्य चुनाव अधिकारी (चीफ इलेक्शन कमिश्नर) आदि की राष्ट्रपति द्वारा ही की जाती है। चुनाव आयोग, वित्त आयोग, सरकारी भाषा आयोग आदि की नियुक्ति भी राष्ट्रपति द्वारा ही की जाती है।

प्राप्तिकाल की घोषणा के बाद राष्ट्रपति के अधिकार अत्यन्त ही विस्तृत हो जाते हैं। वह जनता के मूल अधिकारों पर रोक लगा सकता है। सरकारी अधिकारियों के वेतन कम कर सकता है। राज्य सरकारों को प्रशासकीय निर्देश दे सकता है और आवश्यकता पड़ने पर राज्य सरकार के मंत्रिमण्डल एवं विधानसभाओं को भंग कर सकता है।

कोई विधेयक तबतक कानून नहीं बन सकता जबतक कि राष्ट्रपति उस पर हस्ताक्षर न कर दे। वह ससद द्वारा पारित विधेयको को पुनर्विचार के लिए भेज सकता है। यदि ससद का सत्र नहीं चल रहा है तो अध्यादेश जारी कर सकता है। वह लोक सभा को भंग कर नये चुनाव के लिए आदेश दे सकता है। वह ससद के सदस्यों की सम्मिलित बैठक बुला सकता है और दोनों अथवा एक सदन को मदेश भेज सकता है। वित्तीय विधेयक को वह ससद द्वारा पाम किये जाने पर वापस तो नहीं कर सकता, पर कोई भी वित्त सम्बन्धी विधेयक बिना उसकी सहमति के ससद के सम्मुख प्रस्तुत नहीं जा सकता। यदि राज्यपाल उचित समझे तो राज्य विधानसभा द्वारा पारित विधेयक राष्ट्रपति के विचारार्थ भेज सकता है। राज्य विधानसभाओं द्वारा पारित कुछ विधेयक जैसे हाई कोर्ट की शक्तियों पर प्रभाव डालने वाले विधेयक या सम्पत्ति को जबरदस्ती प्राप्त (Acquire) करने से सम्बन्धित विधेयक बिना राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के कानून नहीं बन सकते।

१	भारतीय विधान	धारा	७२
२.	"	"	७३
३	"	"	७५
४	"	"	३१६
५.	"	"	१५५
६	"	"	१२४ (२)
७.	"	"	२१७
८	"	"	७६ (१)

## राष्ट्रपति के पद के लिए योग्यतायें

राष्ट्रपति के पद के उम्मीदवार के लिए निम्नलिखित योग्यताओं का होना आवश्यक है—<sup>१</sup>

१. भारतीय नागरिक

२. पैंतीस वर्ष की आयु

३. ससद के लोक सभा के सदस्य चुने जाने की योग्यता

सविधान की धारा १०२ के अनुसार संसद के सदस्यों के लिए निम्नलिखित अयोग्यतायें निर्धारित की गई हैं। चूँकि राष्ट्रपति के पद के उम्मीदवार को लोक सभा के सदस्य चुने जाने के योग्य होना चाहिए अतः उसे इन अयोग्यताओं में मुक्त होना चाहिए।

(ध) केन्द्रीय सरकार अथवा राज्य सरकार में किसी वेतनभोगी पद पर नहीं होना चाहिए।

(ब) पागल नहीं होना चाहिए।

(स) दिवालिया नहीं होना चाहिए।

(द) किसी ऐसे व्यक्ति को राष्ट्रपति पद पर निर्वाचन का अधिकार नहीं है। जो भारत का नागरिक न हो, या स्वैच्छा से भारतीय नागरिकता छोड़ चुका हो या अन्य देश के प्रति भक्ति रखता हो।

(इ) ससद द्वारा बनाये गए किसी नियम के अन्तर्गत अयोग्य नहीं होना चाहिए।

(४) कोई ऐसा व्यक्ति राष्ट्रपति के पद पर निर्वाचित नहीं हो सकता जो राज्य सरकार अथवा केन्द्रीय सरकार के अधीन किसी वेतनभोगी पद पर हो। यह अयोग्यता सविधान में दो बार वर्णित है।<sup>२</sup> राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, राज्यपाल, राज्य या केन्द्र सरकार में मंत्री आदि सविधान की इस धारा के अर्थ में वेतनभोगी पद नहीं हैं।

## निर्वाचन

राष्ट्रपति का निर्वाचन अग्रपंक्त रूप से एक निर्वाचक मंडल द्वारा किया जाता है। इस निर्वाचक मंडल में दो प्रकार के सदस्य होते हैं—

(१) राज्यों की विधान सभाओं के चुने हुए सदस्य

(२) ससद के दोनों सदनों के चुने हुए सदस्य।

यह ध्यान देने योग्य बात है कि राष्ट्रपति के चुनाव में केवल निर्वाचित सदस्य ही भाग ले सकते हैं। मनोनीत सदस्य आते वे राज्यों की विधान सभाओं के

१ भारतीय सविधान धारा ५८

२. देखिये सविधान की धारा ५८ (२), १०२

हो भ्रयवा सदस्य के दोनो सदनों के सदस्य हो, राष्ट्रपति के चुनाव में भाग नहीं ले सकते। राज्य सभा के १२ मनोनीत सदस्य एवं लोक सभा के मनोनीत सदस्य राष्ट्रपति के चुनाव में भाग नहीं ले सकते। दूसरी महत्वपूर्ण बात यह है कि जबकि सदस्य के दोनो सदनों के निर्वाचित सदस्य राष्ट्रपति के निर्वाचन में भाग लेते हैं, राज्यों की केवल विधान सभाओं के सदस्य ही भाग लेते हैं। राज्यों की विधान परिषदों के सदस्य राष्ट्रपति के निर्वाचन में भाग नहीं लेते।

राष्ट्रपति के निर्वाचन में निर्वाचक मंडल के दोनो प्रकार के सदस्य समान संख्या में मत डालते हैं। यह इस प्रकार किया जाता है।

राज्य की विधान सभा के एक चुने हुए सदस्य की मत संख्या

राज्य की जनसंख्या

विधान सभा में चुने हुए  $\times 1000$

सदस्यों की संख्या

विधान सभा एक चुने हुए सदस्य की मत संख्या

मान लीजिये कि राजस्थान राज्य की विधान सभा में चुने हुए सदस्यों की संख्या १८३ है और यहाँ की जन संख्या १८, ३,०००,००० है। अब इस राज्य की विधान सभा के चुने हुए सदस्य की मत संख्या इस प्रकार निर्धारित की जाएगी :

$$\frac{18, 30,00,000}{183 \times 1000} = 1000$$

राजस्थान विधान सभा का एक निर्वाचित सदस्य १००० मत देगा। राजस्थान विधान सभा के सभी निर्वाचित सदस्य मिलकर  $183 \times 1000 = 183000$  मत देगे।

संसद के दोनो सदनों के एक चुने हुए सदस्य की मत संख्या — सभी राज्यों के निर्वाचित सदस्यों द्वारा दिये गए मत

संसद के दोनो सदनों के चुने हुए सदस्यों की संख्या = संसद के दोनो सदनों के एक चुने हुए सदस्य की मत संख्या।

जिस प्रकार ऊपर के उदाहरण में राजस्थान राज्य के सभी निर्वाचित सदस्य मिल कर १८,३००० मत देने हैं। उसी प्रकार अन्य सभी राज्यों की विधान सभाओं के चुने हुए सदस्यों की मत संख्या निकाल कर, उनके योगफल को संसद के दोनो सदनों के चुने हुए सदस्य संख्या में भाग देकर, संसद के दोनो सदनों के एक निर्वाचित सदस्य की मत संख्या प्राप्त की जा सकती है। मान लीजिये कि संसद के दोनो सदनों में निर्वाचित सदस्यों की संख्या ७३४ है। और राज्यों की विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्यों द्वारा दिये गए मतों की संख्या ३,६७,००० होती है तो संसद के दोनो सदनों का एक निर्वाचित सदस्य  $\frac{3,67,000}{734} = 500$  मत देगा।

राष्ट्रपति का चुनाव एकल सक्रणीय पद्धति (Single Transferable vote) से होता है। यह इस प्रकार होता है।—

सबसे पहले निम्नलिखित समीकरण के अनुसार निर्वाचकीय भजनफल प्राप्त कर लिया जाता है।

$$\frac{\text{वैध रूप से डाले गये मतों की संख्या}}{\text{स्थानों की संख्या जोकि} + १} + १ = \text{निर्वाचकीय भजनफल}$$

निर्वाचन से भरे जाते हैं।

मान लीजिए कि वैध रूप से डाले गये मतों की संख्या १०,००० और निर्वाचन के फलस्वरूप एक ही स्थान भरा जाना है तो

$$\frac{१००००}{१ + १} + १ = ५००१ \text{ निर्वाचकीय भजनफल}$$

(Electoral quotient) हुआ। इसका तात्पर्य यह हुआ कि इस चुनाव में विजयी होने के लिए प्रत्याशी को कम से कम ५००१ मत प्राप्त होने चाहिये।

एकल संक्रमणीय पद्धति में मतदान निम्न रूप से होता है। साधारणतया मतदान में यह होता है कि मतदाता निम्न-निम्न बक्कों में से किसी में अपनी स्वेच्छा से मतपत्र डाल देता है। ऐसी दशा में मतपत्र के ऊपर किसी प्रकार का निशान आदि नहीं लगाना पड़ता। कई बार मतपत्र एक ही बक्से में डालने की व्यवस्था होती है। ऐसी दशा में मतदाता मतपत्र पर अपने पसन्द के अनुसार एक प्रत्याशी के नाम के सामने निशान लगा देता है। पर एकल संक्रमणीय पद्धति में मतदाता प्रत्येक प्रत्याशी को वोट दे सकता है। मतदाता मतपत्र में अपना अधिमान (Preference) बताता है। जैसे मान लीजिए अ, ब, स, द चार व्यक्ति राष्ट्रपति के पद के लिए प्रत्याशी हैं। मतदाता इनमें से किसी एक को अपना प्रथम अधिमान मत (First Preference Vote) द्वितीय, तृतीय एवं चतुर्थ अधिमान दे सकता है। उदाहरण के लिए, वह इस प्रकार मत देता है।

अ	—	द्वितीय अधिमान
ब	—	प्रथम अधिमान
स	—	तृतीय अधिमान
द	—	चतुर्थ अधिमान

इस मतदान प्रथा की विशेषता यह है कि प्रत्येक मतदाता को उतने मत प्राप्त होते हैं जितने कि प्रत्याशी चुनाव में खड़े ही रहे हैं। मतदाता अधिमान अंकित कर देता है।

सबसे पहले प्रथम अधिमान मतों की गणना की जाती है। उपरोक्त उदाहरण में मान लीजिये कि प्रथम अधिमान मतों की गणना के बाद यह स्थिति होती है।

अ	—	३,५००
ब	—	३,२००

स	—	१,८००
द	—	१,५००

चूँकि राष्ट्रपति चुने जाने के लिए ५००१ मतों जोकि निर्वाचकीय भागफल की आवश्यकता है अतः प्रथम अधिमान मतों की गणना के फलस्वरूप कोई भी व्यक्ति राष्ट्रपति नहीं चुना जा सका। ऐसी स्थिति में उस व्यक्ति को जिसेकि सबसे कम प्रथम अधिमान मत मिले हैं उसे चुनाव की दौड़ से अलग कर दिया जाता है और उसके मतों के द्वितीय अधिमान की गणना की जाती है। उपरोक्त उदाहरण में 'द' को सबसे कम प्रथम अधिमान मत मिले हैं अतः 'द' को चुनाव की दौड़ से अलग कर दिया जाएगा और उसके १५०० मतों के द्वितीय अधिमान की गणना की जाएगी।

द्वितीय अधिमान मतों की गणना के बाद यह स्थिति होती है :

	प्रथम अधिमान		द्वितीय अधिमान		योगफल
अ	—	३५००	+	२००	= ३७००
ब	—	३२००	+	७००	= ३९००
स	—	१८००	+	६००	= २४००

द्वितीय अधिमान की गणना के फलस्वरूप भी कोई व्यक्ति राष्ट्रपति निर्वाचित नहीं हो सका क्योंकि किसी भी प्रत्याशी को ५००१ मत प्राप्त नहीं हो सके हैं। अब तृतीय अधिमान मतों की गणना का नम्बर आता है। चूँकि प्रथम और द्वितीय अधिमानों को मिला कर 'स' को सबसे कम मत मिले हैं इसलिए 'स' को चुनाव के मैदान से अलग कर दिया जाएगा और उसके २४०० मतों की तृतीय अधिमान की गणना की जावेगी।

तृतीय अधिमान मतों की गणना के बाद यह स्थिति सामने आती है।

	प्रथम अधिमान	द्वितीय अधिमान	तृतीय अधिमान	योगफल
अ	३,५००	२००	१,१००	४८००
ब	३,२००	७००	१,३००	५,२००

तृतीय अधिमान मतों की गणना के बाद 'ब' को विजयी घोषित कर दिया जाएगा क्योंकि उसने ५००१ में अधिक मत प्राप्त कर लिए हैं।

राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बन्ध में प्रायः यह पूछा जाता है कि राष्ट्रपति को अप्रत्यक्ष रूप से क्यों चुना जाता है। प्रमुख रूप से इसके दो कारण बताये जा सकते हैं।

१. सविधान निर्माताओं का विचार ससदात्मक शासन प्रणाली अपनाने का था। ससदात्मक शासन प्रणाली में एक नामधारी प्रधान की आवश्यकता होती है। यदि राष्ट्रपति प्रत्यक्ष चुनाव में सारे देश की जनता के बहुमत से चुना गया होता तो वह प्रधानमन्त्री एवं मन्त्र को अपने सामने न गिनता। किसी भी अवसर पर वह यह आग्रह कर सकता था कि वह सारे राष्ट्र द्वारा निर्वाचित अधिकारी है और उसकी बात मानी जानी चाहिए। ससदात्मक शासन प्रणाली की आवश्यकताओं के

कारण अप्रत्यक्ष चुनाव आवश्यक हो गया है। अप्रत्यक्ष रूप से चुना गया राष्ट्रपति ही नामधारी प्रधान के रूप में काम कर सकता था। प्रत्यक्ष चुनाव के पक्षवादी उमे वास्तविक अधिकार देना आवश्यक हो जाता।

२. प्रत्यक्ष निर्वाचन से समय, धन एवं प्रयत्नों का बड़ा ही अपव्यय होना है। प्रायः २० करोड़ मतदानागमों से मतदान करवाना कोई हँसी खेन नहीं है। एक और प्रश्न इस सम्बन्ध में यह पूछा जा सकता है कि राष्ट्रपति के चुनाव में राज्यों की विधान सभाओं और ससद सदस्यों, दोनों, को निर्वाचक मण्डल में क्यों रखा गया जबकि उपराष्ट्रपति के चुनाव में केवल ससद ही भाग लेती है।

यह धायद इस भावना को सामने रख कर किया गया है कि लोग समझें कि राष्ट्रपति सारे देश के राज्यों एवं केन्द्र सरकार के प्रतिनिधियों द्वारा चुना जाता है। यदि केवल ससद के सदस्य ही इसमें भाग ले सकने तो राज्यों को यह आपत्ति हो सकती थी कि राष्ट्रपति के चुनाव में उन्हें हिस्सा लेने का अवसर नहीं दिया जाता। उपराष्ट्रपति एवं राष्ट्रपति में चूँकि राष्ट्रपति का पद अधिक महत्त्वपूर्ण है इसलिए यह आवश्यक समझा गया कि उसके निर्वाचन में राज्यों के प्रतिनिधियों को भी हिस्सा दिया जाए।

### कार्यकाल

राष्ट्रपति जिस दिन से अपने पद का कार्यभार सभालता है, उस दिन से पाँच वर्ष तक अपने पद पर रहता है। अपना कार्यकाल समाप्त होने के बाद भी राष्ट्रपति तब तक अपने पद पर बना रहता है, जबतक कि उसका उत्तराधिकारी विधिवत अपने पद पर नहीं आ जाता।<sup>१</sup> अपने समय से पहले यदि राष्ट्रपति चाहे तो त्यागपत्र देकर पद मुक्त हो सकता है। त्यागपत्र उपराष्ट्रपति के नाम भेजा जाता है। वह इसकी सूचना लोक सभा के अध्यक्ष (स्पीकर) को देता है। उस पर महाभियोग का अपराध लगा कर ससद उसे अपने पद से हटा भी सकती है।<sup>२</sup>

राष्ट्रपति द्वारा अपने पद के चुनाव के लिए खड़ा हो सकता है।<sup>३</sup> मविधान में इस बात की कोई शर्त नहीं है कि वह कितनी बार अपने पद पर चुना जा सकता है। जिस प्रकार अमेरिकी संविधान में व्यवस्था है कि कोई भी व्यक्ति दो बार से अधिक राष्ट्रपति के पद के लिए चुना नहीं जा सकता, इस प्रकार का व्यवस्था हमारे संविधान में नहीं है। भारत के प्रथम राष्ट्रपति दो बार अपने पद पर चुने गए थे। द्वितीय राष्ट्रपति ने अपने कार्यकाल की समाप्ति के पहले ही यह घोषणा कर दी कि वे अगली बार राष्ट्रपति के पद के लिए प्रत्यागी बनना पसन्द नहीं करेंगे। भारत के तृतीय राष्ट्रपति का देहावसान कार्यकाल में ही हो गया। अब तक इस सम्बन्ध में

१. भारतीय संविधान धारा ५६

२. " " " " ५६ (२), ६६

३. " " " " ५७

कोई निश्चित परम्परा भी नहीं पनप सकी है। पर ऐसा प्रतीत होना है कि शायद ही कोई व्यक्ति दो बार से अधिक इस पद के लिए चुना जा सके, क्योंकि लोकमत शायद ही इस बात को पसंद करे कि एक ही व्यक्ति बार बार राष्ट्रपति बनाया जाय। पर इस सम्बन्ध में ध्यान रखने की बात है कि न तो संविधान में इस सम्बन्ध में कोई प्रावधान है, और न परम्पराओं के आधार पर ऐसी कोई बात कही जा सकती है।  
वेतन, भत्ते, एवं सेवा की अन्य शर्तें

संविधान द्वारा राष्ट्रपति का वेतन १०,००० रुपये प्रतिमाह निर्धारित किया गया है।<sup>१</sup> इस वेतन की राशि पर राष्ट्रपति आयकर देता है। वेतन के अतिरिक्त राष्ट्रपति निःशुल्क राष्ट्रपति भवन में निवास करता है और अनेक प्रकार के भत्ते एवं सुविधायें उसे दी जाती हैं। वेतन भत्ते, सुविधायें आदि ससद निर्धारित करती हैं। और जबतक ससद निर्धारित नहीं करती तबतक उसे वे सब भत्ते एवं सुविधायें देय हैं जोकि स्वतंत्रता के तुरन्त पूर्व गवर्नर जनरल को प्राप्त थे। यद्यपि ससद वेतन, भत्ते आदि के सम्बन्ध में नियम बना सकती है, पर किसी भी राष्ट्रपति के कार्यकाल में उसके वेतन और भत्ते आदि घटाये नहीं जा सकते।<sup>२</sup> कार्यकाल समाप्त होने पर पदमुक्ति के बाद राष्ट्रपति को पेंशन देना की भी व्यवस्था है। पेंशन के अलावा मार्गिम के खर्च आदि के लिए भी कुछ धनराशि दी जाती है। प्रथम एवं द्वितीय राष्ट्रपति को इस प्रकार पेंशन दी गई थी। तृतीय राष्ट्रपति का कार्यकाल में ही देहान्त हो गया था। उसकी विधवा दली और परिवार के अन्य सदस्यों के भरण-पोषण के लिए सरकार ने पेंशन की व्यवस्था की है।

राष्ट्रपति अपने कार्यकाल में ससद के किसी सदन का, या किसी राज्य के विधान मण्डल या विधान परिषद् का सदस्य नहीं हो सकता। यदि ऐसा कोई सदस्य राष्ट्रपति चुन लिया जाता है तो अपने पद ग्रहण करने के दिनांक से वह ससद, अथवा राज्य की विधान सभा या परिषद् का सदस्य नहीं रह सकता। राष्ट्रपति अपने कार्यकाल में अन्य कोई भी वेतनभोगी पद स्वीकार नहीं कर सकता।

राष्ट्रपति की शक्तियों के सम्बन्ध में अनेक बार यह विवाद उठ खड़ा होना है कि क्या राष्ट्रपति को अपने स्वविवेक से संविधान द्वारा प्रदत्त शक्तियों का उपयोग करना चाहिए अथवा मंत्रिमण्डल की सलाह पर। यदि संविधान की धाराओं के आधार पर ही बात की जाए तो यह कहा जा सकता है कि संविधान में कही इस बात का अर्थ नहीं है कि राष्ट्रपति सर्वत्र मंत्रिमण्डल के परामर्श से ही काम करेगा। पर समदात्मक शासन प्रणाली की परम्पराएँ ऐसी हैं जहाँ सर्वधानिक प्रधान को कोई शक्ति नहीं रहती। जैसे, इंग्लैंड का सम्राट्।

संविधान की सम्बद्ध धाराएँ इस प्रकार हैं

१. भारतीय संविधान, अनुसूची २
२. भारतीय संविधान, धारा, ५६



धारा ७४ (१) राष्ट्रपति के कार्यों में सहायता एवं परामर्श देने के लिए एक मंत्रिपरिषद् होगी जिसका प्रधान, प्रधानमंत्री होगा।

(२) कोई भी न्यायालय यह प्रश्न नहीं पूछ सकेगा कि मंत्रियों ने राष्ट्रपति को कोई परामर्श दिया था, अथवा क्या परामर्श दिया था। धारा ७५ (१) प्रधान मंत्री राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाएगा। अन्य मंत्री प्रधानमंत्री के परामर्श से राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए जायेंगे। ७५ (३) मंत्रि परिषद् सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होंगी।

इस सम्बन्ध में भारतीय संविधान में स्थिति पूर्णतया स्पष्ट है कि कोई भी न्यायालय राष्ट्रपति की किसी आज्ञा को इस कारण अर्थव्यवस्था में बाधित नहीं कर सकता कि राष्ट्रपति ने अपने स्वविवेक से बिना मंत्रिमण्डल के परामर्श के कोई आदेश जारी किया है। प्रदालन न तो यह पूछ सकती है कि परामर्श दिया गया या नहीं और न यह पूछ सकती है कि क्या परामर्श दिया गया। अतः यह तो निश्चित रूप से कहा जा सकता है कि यदि किसी अवसर पर राष्ट्रपति बिना मंत्रिमण्डल के परामर्श, अथवा परामर्श के विपरीत, अपने स्वविवेक से कोई कार्य करता है तो उसके मार्ग में कोई कानूनी रुकावट नहीं है।

राष्ट्रपति के स्वविवेक में कार्य करने के मार्ग में जो बाधाएँ हैं वे राजनैतिक हैं। साधारणतः दो बातें मान कर इन पर विचार किया जाना चाहिए। पहली तो यह कि परामर्श पूरे मंत्रि-परिषद् द्वारा दिया गया है न कि किसी मंत्री विशेष द्वारा और दूसरी यह कि दिए गये परामर्श से लोकसभा सहमत है। यदि किसी एक मंत्री विशेष ने परामर्श दिया है तो संविधान की धारा ७८ (बी) के अन्तर्गत राष्ट्रपति इसे मंत्रिपरिषद् के पुनः विचारार्थ भेज सकता है दूसरी मान्यता इस कारण है कि संविधान की धारा ७५ (३) के अनुसार मंत्रि परिषद् लोकसभा के प्रति उत्तरदायी कैसे हो सकती है जबकि वह राष्ट्रपति को ऐसे परामर्श देती है जिससे कि लोकसभा की सहमति नहीं है।

जो लोग ऐसा कहते हैं कि राष्ट्रपति परम्परा के अनुसार भी मंत्रिपरिषद् की राय मानने को बाध्य नहीं है, वे अपने विचार की पुष्टि में निम्नलिखित तर्क उपस्थित करते हैं—

{१} हमारा संविधान निर्दिष्ट है। इसमें अंग्रेजी संविधान की कुछ परम्परार्यों का निहित रूप से शामिल कर ली गई हैं। जैसे, राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की नियुक्ति करेगा। अन्य मंत्री प्रधानमंत्री की मनाहट में नियुक्त किए जायेंगे। अतः यह कहा जा सकता है कि जो परम्पराएँ संविधान में शामिल नहीं की गई हैं, वे संविधान निर्माताओं ने जानबूझ कर छोड़ दी हैं।

बुद्ध संविधानों में इस प्रकार की व्यवस्था की गई है कि यह स्पष्ट तौर से लिख दिया गया है कि राष्ट्रपति कोई भी शक्ति बिना मंत्रिपरिषद् के परामर्श के उपयोग में नहीं ला सकेगा। जहाँ राष्ट्रपति को स्वविवेक की शक्तियाँ दी गई हैं वहाँ

यह कह दिया गया है कि ये स्वविवेकिनी शक्तियाँ हैं। उदाहरण के लिए, ग्रायरलैंड का संविधान देखा जा सकता है। भारतीय संविधान में इस प्रकार की कोई व्यवस्था नहीं है। संविधान निर्माताओं को इस प्रकार की व्यवस्था का ज्ञान है। अतः यह कहा जा सकता है कि जानबूझ कर इस व्यवस्था को संविधान का अंग नहीं बनाया गया है।

(२) संविधान की धारा १११ में यह व्यवस्था की गई है कि दोनों सदनों में पास होने के बाद विधेयक राष्ट्रपति के सम्मुख प्रस्तुत किया जायेगा। राष्ट्रपति इस पर अपनी सहमति दे सकता है। असहमति प्रकट कर सकता है और यदि चाहे तो सदन में पुनः विचारार्थ भेज सकता है। यदि सदन दुबारा इसे स्वीकृत कर दे तो इन पर राष्ट्रपति को सहमति देनी ही पड़ती है। अब प्रश्न यह उठता है कि क्या ऐसे विधेयक जोकि मंत्रिमण्डल के नेतृत्व में दोनों सदनों में पास किए गए हैं, उन्हीं को स्वीकृत के विरुद्ध मंत्रिमण्डल राष्ट्रपति को परामर्श देगा? ऐसी धारणा शायद ठीक न हो। ऐसी दशा में जब राष्ट्रपति असहमति प्रकट करता है, अथवा सदन में पुनः विचारार्थ भेजता है तो यह कहा जा सकता है कि वह अपनी स्वविवेकिनी शक्ति में ऐसा करता है।

(३) यह कहा जाता है कि चूँकि इंग्लैंड में सम्राट् सदैव ही मंत्रिमण्डल के परामर्श से काम करता है अतः यहाँ पर भी राष्ट्रपति को ऐसा ही करना चाहिए। पर इस सम्बन्ध में यह बात विचारणीय है कि सम्राट् एवं राष्ट्रपति की संवैधानिक स्थिति में बड़ा अंतर है। सम्राट् का पद वंशानुगत पद है। उसे चुनाव नहीं लड़ना पड़ता जबकि राष्ट्रपति के पद के लिए निर्वाचन की व्यवस्था है और राष्ट्रपति दुबारा अपने पद के लिए खड़ा हो सकता है। ऐसी स्थिति में सम्राट् के समान ही राष्ट्रपति भी मंत्रिमण्डल के परामर्श में ही काम करे चाहे वह उसे गलत क्यों न समझता हो, अनुचित है।

दूसरी ओर जो लोग यह कहते हैं कि राष्ट्रपति को सदैव मंत्रिमण्डल के परामर्श से ही काम करना चाहिए उनके तर्क इस प्रकार हैं

(अ) राष्ट्रपति के पद के लिए अप्रत्यक्ष निर्वाचन होता है। यदि प्रत्यक्ष निर्वाचन होता तो राष्ट्रपति को वास्तविक शक्तियाँ देनी होती। अतः अप्रत्यक्ष निर्वाचन का तात्पर्य यह हुआ कि प्रशासन की वास्तविक शक्तियाँ राष्ट्रपति के हाथ में न होकर प्रधानमंत्री एवं मंत्री-परिषद् के हाथ में हैं।

(ब) संविधान के अन्तर्गत में इस प्रकार की व्यवस्था थी कि 'संघ की सभी प्रशासकीय शक्तियों के प्रयोग में राष्ट्रपति अपने प्राप्त अधिकारों का मंत्रियों के परामर्श से उपयोग करेगा'। इसकी अनावश्यक समझ कर हटा दिया गया, क्योंकि,

कानून मंत्री ने कहा कि यदि राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल के परामर्श से काम नहीं करता तो, यह संविधान की अवहेलना होगी, और इसके लिए राष्ट्रपति पर महाभियोग लगाया जा सकता है। उन्होंने संविधान निर्मात्री सभा को यह विश्वास दिलाया कि भारतीय संविधान में मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर चलने की परम्परा उसी प्रकार लागू होगी जिस प्रकार इंग्लैंड में प्रचलित है।

(ग) संविधान की धारा ७४ (१) में यह स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति को संघ की समस्त प्रशासकीय शक्तियों के उपयोग में परामर्श एवं सहायता देगा। राष्ट्रपति की स्वविवेकिनी शक्तियों के लिए इसमें स्थान ही नहीं है। जबकि धारा १६३ में राज्यपाल के सम्बन्ध में कुछ स्वविवेकिनी शक्तियों की व्यवस्था की गई है। जब मन्त्रिमण्डल लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है और राष्ट्रपति अपनी स्वविवेकिनी शक्तियों से मन्त्रिमण्डल के परामर्श के विरुद्ध काम करता है, तो या तो मन्त्रिमण्डल स्वयं ही त्यागपत्र दे देगा या लोकसभा उसे हटा देगी। यह इस भाव्यता के आधार पर कहा जाता है कि मन्त्रिमण्डल के परामर्श से लोकसभा की सहमति है। मन्त्रिमण्डल लोकसभा के विचारों को कार्य रूप देने में असफलता के कारण त्यागपत्र दे सकता है या लोकसभा मन्त्रिमण्डल की इस असफलता के कारण अप्रमत्त हो कर उसे हटा दे सकती है। ऐसी दशा में राष्ट्रपति के लिए नये मन्त्रिमण्डल के निर्माण की समस्या उठ खड़ी होगी। ऐसी दशा से शायद ही कोई प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल का निर्माण कर सके। यदि राष्ट्रपति लोकसभा को भग कर नये चुनाव करवाता है और इसके फलस्वरूप उसके विरोधी ही फिर से चुन लिए जाते हैं तो राष्ट्रपति की स्थिति अत्यन्त ही मुश्किल हो जाएगी।

(द) यदि यह मान लिया जाए कि राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल के बीच भगडे की स्थिति में अन्तिम निर्णय राष्ट्रपति का होगा तो उस सीमा तक ससद की अधिकार सीमा में कमी होती है। उस काम के लिए मन्त्रिमण्डल समद के सम्मुख एवं राष्ट्र के समक्ष कैसे उत्तरदायित्व ले सकता है जो उनके परामर्श के बिना अपना परामर्श के विपरीत किया गया हो ?

उपरोक्त विचार-विमर्श के आधार पर यह कहा जा सकता है कि चाहे कानूनी स्थिति जो भी हो राष्ट्रपति को अपनी स्थिति देखते हुए (अप्रत्यक्ष निर्वाचन) मन्त्रिमण्डल से मिल जुल कर ही काम करना चाहिए। इसका तात्पर्य यह नहीं कि वह मन्त्रिमण्डल की हर भांग को मान ही ले। वह मन्त्रिमण्डल को बुला कर उन्हें यह बता सकता है कि उनके परामर्श को मानने में क्या बाधा है। उन्हें समझा-बुझा कर सही रास्ते पर लाने का प्रयास कर सकता है। उसका मन्त्रिमण्डल से ऐसा मतभेद नहीं होना चाहिए कि मन्त्रिमण्डल ऊब कर त्यागपत्र दे दे या लोकसभा मन्त्रिमण्डल को हटा दे। मन्त्रिमण्डल में मतभेद जहाँ तक हो, जनता के सम्मुख न आए तो यह राष्ट्रपति एवं मन्त्रिमण्डल दोनों ही के लिए अच्छा होगा। यदि राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल अपना मतभेद समाप्त नहीं कर लेते तो जनता को (नये चुनाव

के माध्यम से) यह मतभेद समाप्त करना होगा, और पता नहीं जनता किसके पक्ष में अपना निर्णय दे बैठे।

कुछ ऐसी बातें हो सकती हैं जहाँ राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल के परामर्श से काम न करे। जैसे नये प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में यह आवश्यक नहीं कि वह पुराने प्रधानमंत्री के परामर्श में काम करे। इंग्लैंड में भी इसी प्रकार की स्थिति है। संविधान की धारा १०३ के अनुसार, यदि यह प्रश्न खड़ा हो जाए कि संसद का सदस्य किसी अयोग्यता का शिकार हो गया है तो मामला चुनाव आयोग को परामर्श के लिए भेजा जाना चाहिए। आयोग की राय पर राष्ट्रपति निर्णय लेता है। ऐसी परिस्थिति में मन्त्रिमण्डल के परामर्श का अवसर ही बढ़ा आता है? इस तरह की कतिपय परिस्थितियों को छोड़कर शेष में राष्ट्रपति को मन्त्रिमण्डल के परामर्श से ही चलना चाहिए। भारत में परम्परा भी कुछ इसी प्रकार की है। राष्ट्रपति एवं मन्त्रिमण्डल में बराबर सहयोग बना रहा है। यदि मतभेद हुआ भी तो यह जनता के सामने नहीं आया। प्रथम राष्ट्रपति डाक्टर राजेन्द्रप्रसाद व्यक्तिगत रूप से हिन्दू कोड बिल के विरोधी थे। पर उन्होंने प्रधानमंत्री को यह आश्वासन दिया कि यदि संसद इसे विधेयक के रूप में स्वीकार कर लेगी तो उनका व्यक्तिगत विरोध उस विधेयक को सहमति देने के मार्ग में बाधक नहीं होगा।

चौथे ग्राम चुनाव के बाद की बदली हुई राजनैतिक परिस्थितियाँ राष्ट्रपति एवं मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध में एक नया अध्याय जोड़ सकती थी। अब तक सारे देश में प्रायः कांग्रेस का ही एकछत्र राज्य था। अब यह प्रश्न नहीं उठता था कि केन्द्रीय सरकार किमी राज्य सरकार के साथ अन्यायपूर्ण व्यवहार कर रही है। गैर-वापसी सरकारें निनी-चुनी ही थीं। उनकी ओर से यह शिकायत बार-बार होती थी कि केन्द्र सरकार ने अपनी पार्टी के लाभ के लिए उनके साथ अन्याय किया है। जैसे, केरल के मन्त्रिमण्डल एवं विधान सभा को मन् १९५८ में संविधान की धारा ३५६ के अन्तर्गत घातकालीन घोषणा कर के भग कर दिया गया। अब चूँकि गैर कांग्रेसी सरकारें देश के कई राज्यों में बन गई थीं। अब यह समस्या अधिक उग्र रूप धारण कर सकती थी। गैर कांग्रेसी राज्य सरकारें केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल से तो निष्पक्षता की आशा नहीं करती पर राष्ट्रपति में करती हैं। राजस्थान और मध्यप्रदेश में जब मन्त्रिमण्डल के निर्माण सम्बन्धी राजनैतिक मकड़ आये तो विपक्ष ने राष्ट्रपति को अपील की। संविधान के संरक्षक के रूप में राज्य सरकारें राष्ट्रपति को ही अपील करेगी। यह एक बड़ी सक्त्पूर्ण समस्या होगी जबकि केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल दल-गत हित के कारण एक गैर कांग्रेसी शासन वाले राज्य में राष्ट्रपति शासन की घोषणा करना चाहता है जयकि राष्ट्रपति ऐसा करना संविधान की आत्मा के प्रतिबल समझता है। केन्द्रीय एवं राज्यों के परस्पर सम्बन्ध में ऐसे अनेक अवसर आने की बदली हुई परिस्थितियों में आ सकते हैं जहाँ मन्त्रिमण्डल एवं राष्ट्रपति में मतभेद हो जाए। यह स्थिति उस समय और भी गंभीर हो सकती है जबकि राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल

विभिन्न दलों के हो, अथवा मिले-जुले दलों का मन्त्रिमण्डल हो, और किसी समस्या पर मन्त्रिमण्डल एकमत न होकर राष्ट्रपति को परस्पर विरोधी परामर्श दे रहा हो।

### उपराष्ट्रपति

राष्ट्रपति के अतिरिक्त संविधान में उपराष्ट्रपति के पद की भी व्यवस्था है। आधारगत, उपराष्ट्रपति कोई प्रशासकीय कार्य नहीं करता। उपराष्ट्रपति के पद की तुलना मोटरकार के अतिरिक्त पहिये (स्टेपनी) से की जा सकती है जिसकी आवश्यकता तभी पड़ती है जबकि कार का कोई पहिया किसी कारणवश बेकार हो जाता है। यदि राष्ट्रपति का पद किसी कारणवश रिक्त न हो और राष्ट्रपति अपने पद की जिम्मेदारियाँ निभाता जाये तो उपराष्ट्रपति के लिए कोई प्रशासनिक काम नहीं रहता है। यदि राष्ट्रपति के त्यागपत्र देने, हटा दिये जाने, मृत्यु अथवा अन्य किसी कारण से राष्ट्रपति का पद रिक्त हो जाए तो नये राष्ट्रपति के निर्वाचन तक उपराष्ट्रपति, राष्ट्रपति के पद पर काम करता है। वही प्रकार यदि राष्ट्रपति अनुपस्थिति, अस्वस्थता, या अन्य किसी कारणवश अपना कार्यभार सभालने में असमर्थ हो तो राष्ट्रपति के पुनः कार्यभार सभालने तक उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति के कार्यभार को सभालता है।

उपराष्ट्रपति के पद के लिए योग्यतायें —

उपराष्ट्रपति के पद के उम्मीदवार के लिए निम्नलिखित योग्यताओं का होना आवश्यक है।

- १ भारतीय नागरिक
- २ पैंतीस वर्ष की आयु
- ३ संसद के राज्य-सभा का सदस्य चुने जाने की योग्यतायें।

प्रथम दो योग्यतायें राष्ट्रपति एवं उपराष्ट्रपति के पद के लिए एक-सी ही हैं। तृतीय योग्यता में अन्तर है। राष्ट्रपति के लिए लोकसभा में चुने जाने की योग्यतायें होनी चाहिए जबकि उपराष्ट्रपति के लिए राज्य-सभा में चुने जाने की योग्यता होनी आवश्यक है।

संविधान की धारा १०२ के अनुसार संसद (दोनों सदन राज्य-सभा एवं लोकसभा) के लिए निम्नलिखित प्रयोग्यतायें निर्धारित की गई हैं :

चूँकि उपराष्ट्रपति पद के उम्मीदवार के लिए राज्य-सभा का सदस्य चुने जाने की योग्यता होनी चाहिए, अतः उसे इन प्रयोग्यताओं में मुक्त होना चाहिए।

(घ) केन्द्रीय सरकार एवं राज्य सरकार में किसी वेतनभोगी पद पर नहीं होना चाहिए।

(ब) पागल नहीं होना चाहिए।

(म) दिवालिया नहीं होना चाहिए।

(द) यह अयोग्यता होगी यदि भारत का नागरिक न हो, या स्वेच्छा से भारतीय नागरिकता छोड़ चुका हो, या अन्य देश के प्रति भक्ति रखता हो ।

(न) सभद द्वारा बनाये गये किसी नियम के अन्तर्गत अयोग्य हो ।

४ कोई भी ऐसा व्यक्ति उपराष्ट्रपति के पद पर निर्वाचित नहीं हो सकता जो राज्य सरकार अथवा केन्द्रीय सरकार के अधीन किसी वेतनभोगी पद पर हो । यह अयोग्यता सविधान में दो बार वर्णित है । राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, राज्यपाल, राज्य या केन्द्र सरकार में मन्त्री आदि सविधान की इस धारा के अर्थ में वेतनभोगी पद नहीं हैं ।

### निर्वाचन

उपराष्ट्रपति का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से एक निर्वाचक मण्डल द्वारा किया जाता है । इस निर्वाचक मण्डल में सभद के दोनो सदनों के सभी सदस्य होने हैं । उपराष्ट्रपति का निर्वाचन राष्ट्रपति के निर्वाचन से दस बातों में भिन्न है :

१ निर्वाचक मण्डल में राज्यों के प्रतिनिधियों के लिए कोई स्थान नहीं है ।

२ सभद के दोनो सदनों के सभी सदस्य निर्वाचित एवं मनोनीत उपराष्ट्रपति के चुनाव में भाग लेते हैं ।

३ सभद के सदस्यों के मत निर्धारण के लिए राष्ट्रपति के चुनाव की तरह कोई समीकरण नहीं है ।

दोनों सदनों की सम्मिलित बैठक में उपराष्ट्रपति का निर्वाचन होता है । मतदान एकल सक्रमणीय पद्धति से होता है । यह वही पद्धति है जिसका विस्तृत विवरण राष्ट्रपति के निर्वाचन के अन्तर्गत दिया गया है । मतदान गुप्त होता है ।

### कार्यकाल

उपराष्ट्रपति जिस दिन अपने पद का कार्यभार सभालता है उस दिन से ५ वर्ष तक अपने पद पर रहता है । राष्ट्रपति की तरह, उपराष्ट्रपति भी अपना कार्यकाल समाप्त होने के बाद भी तबतक अपने पद पर बना रहता है जबतक कि उसका उत्तराधिकारी विधिबन् अपने पद को ग्रहण नहीं कर लेता । अपने कार्यकाल में पहले यदि उपराष्ट्रपति चाहे, तो त्यागपत्र देकर पदमुक्त हो सकता है । त्यागपत्र राष्ट्रपति के नाम भेजा जाता है । यदि राज्य सभा अपनी समस्त सदस्य सहाय के बहुमत से उपराष्ट्रपति के हटाने का प्रस्ताव पारित कर दे और लोकसभा इसमें अपनी सहमति दे दे तो उपराष्ट्रपति को उसके पद से हटाया जा सकता है । पर ऐसा कोई प्रस्ताव १४ दिन की पूर्व सूचना के बिना सदन के सम्मुख प्रस्तुत नहीं किया जा सकता ।

### वेतन, भत्ते एवं सेवा की अन्य शर्तें

उपराष्ट्रपति को राज्य सभा का सभापति होने के नाते वे वेतन और भत्ते मिलते हैं जो इस सविधान के लागू होने के तुरन्त पूर्व सविधान निर्मात्री सभा के

अध्यक्ष को मिला करते थे। जब उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति का पद भार—चाहे किसी भी कारण से सम्भाल लेता है, उस समय उसे राज्य सभा के सभापति होने के नाते कोई वेतन या भत्ता नहीं दिया जाता। इस काल में वह राज्य सभा के सभापति की हैसियत से काम भी नहीं करता। इस काल में उसे राष्ट्रपति के पद के वेतन, भत्ते एवं अन्य सुविधायें मिला करती हैं। ससद इस सम्बन्ध में नियम बना कर वेतन, भत्ते, एवं सुविधायें निर्धारित कर सकती है। उपराष्ट्रपति अपने कार्यकाल में अन्य कोई वेतनभोगी पद ग्रहण नहीं कर सकता।

विशेष अध्ययन के लिए

- |                      |   |  |
|----------------------|---|--|
| बसु डी० डी०          | : | कमेन्टीज अॉन दी कौंस्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया<br>भाग-१              |
| सचदेव एम दुआ<br>पामर | : | स्टडीज इन इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन<br>दी इण्डियन पोलिटिकल सिस्टम |
| शर्मा, एम० पी०       | : | दी गवर्नमेंट अॉफ इण्डियन रिपब्लिक                              |
| पायली                | : | दी कौंस्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया                                    |



## प्रधानमंत्री एवं मंत्रिपरिषद्

### प्रधानमंत्री

संविधान ने देश की प्रशासकीय व्यवस्था में प्रधानमंत्री को एक विशिष्ट पद प्रदान किया है। प्रधानमंत्री को प्रायः बराबर वालो में प्रथम (Primus Inter Pares) कहा गया है। किन्तु शायद प्रधानमंत्री की स्थिति इस कथन से सही रूप में अभिव्यक्त नहीं होती। अन्य मंत्रियों से उसकी स्थिति भिन्न है। अन्य मंत्री उसके परामर्श से ही नियुक्त होते हैं। यह बात अलग है कि कुछ ऐसे मंत्री होते हैं जिन्हें न चाहने हुए भी प्रधानमंत्री को मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित करना पड़ता है क्योंकि उन्हें मन्त्रिमण्डल में न रखने पर दल में ही फूट पड़ जाने का भय रहता है और इससे स्वयं प्रधानमंत्री की स्थिति की मकट पंदा हो सकता है। उमका त्यागपत्र सारे मन्त्रिपरिषद् का त्यागपत्र होता है। अन्य मंत्री समस्त सरकार का प्रतिनिधित्व करने का दावा नहीं कर सकते जबकि प्रधानमंत्री समस्त सरकार का प्रतिनिधित्व करता है।

मन्त्रिपरिषद् का प्रधान होने के साथ ही, प्रधानमंत्री राष्ट्रपति का प्रमुख परामर्शदाता होता है। प्रधानमंत्री का यह दायित्व है कि सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद् एकमत होकर काम करे। विभिन्न मंत्रियों एवं विभागों के मतभेदों को दूर करना प्रधानमंत्री का ही काम है। यदि ऐसा न हो तो मन्त्रिमण्डल के सम्मिलित उत्तरदायित्व का कोई महत्त्व ही नहीं रह जाता। प्रधानमंत्री यह भी देखता है कि सरकारी नीतियाँ राष्ट्र के हित में पूरे विचार-विमर्श के बाद बनाई जाती हैं और उचित रूप से कार्यान्वित की जाती हैं।

केन्द्रीय सरकार में प्रधानमंत्री प्रायः नासंभार से दबा रहा है। प्रथम प्रधानमंत्री ने अनेक विभाग भी, अपनी इन जिम्मेदारियों के अतिरिक्त सभाल रखे थे। अन्य प्रधानमंत्रियों ने भी उन्हीं का अनुकरण किया है। इसके अतिरिक्त प्रधानमंत्री लोकसभा का नेता भी होता है। कई वर्षों तक पण्डित नेहरू कांग्रेस अध्यक्ष और प्रधानमंत्री के पदों पर एक साथ रहे। इंग्लैंड में प्रधानमंत्री ने इतने काम एक साथ कभी नहीं किये। वहाँ न तो प्रधानमंत्री कोई प्रशासकीय विभाग अपने हाथ में रखता है और न हाउस ऑफ कॉमन्स का नेतृत्व करता है। फलतः उमका सारा समय सरकार एवं मन्त्रिमण्डल को नेतृत्व देने में ही बीतता है। भारत में प्रधानमंत्रियों ने नेतृत्व का काम समय की कमी के कारण प्रायः असानोपजनक ढंग से किया है।



इस सम्बन्ध में प्रशासकीय सुधार आयोग ने तीन महत्त्वपूर्ण सुझाव दिये हैं :

(अ) प्रधानमंत्री की सहायता के लिए उप प्रधानमंत्री होना चाहिए। अपना प्रशासकीय विभाग संभालने के अलावा उप प्रधानमंत्री को सरकार को सामान्य रूप में संभालने में प्रधानमंत्री की सहायता करनी चाहिए।

सरकारी कामकाज चलाने के नियमों में उप प्रधानमंत्री के पद की माय्यता दी जानी चाहिए।

(ब) प्रधानमंत्री को प्रमुख नियुक्तियों से सम्बन्धित होना चाहिए। उसे प्रमुख विभागों के सचिवों से महीने में एक बार अलग-अलग अथवा एक साथ मिलना चाहिए।

(स) प्रधानमंत्री को सावधानता किमी मंत्रालय का कार्यभार नहीं संभालना चाहिए। उसका समय समन्वय, देवभाल और मन्त्रियों को परामर्श देने में बीतना चाहिए।

### मन्त्रिमण्डल

सचिवालय में राष्ट्रपति को कार्यवाहिकी शक्तियों का उपयोग में लाने, सहायता एवं परामर्श देने के लिए मन्त्रिपरिषद् की व्यवस्था की गई है। मन्त्रिपरिषद् का प्रधान प्रधानमंत्री होता है। नये चुनाव के बाद राष्ट्रपति उस दल के नेता को प्रधानमंत्री बनने के लिए आमन्त्रित करता है जिसका लोकसभा में बहुमत होता है। अन्य मन्त्री प्रधानमंत्री के परामर्श में नियुक्त किये जाते हैं। मन्त्रियों के बीच विभागों का बंटवारा प्रधानमन्त्री के परामर्श में राष्ट्रपति करता है।

मन्त्रिपरिषद् में कई प्रकार के मन्त्री होते हैं।

१. कैबिनेट के सदस्य (Cabinet Ministers)
२. राज्य मन्त्री (Ministers of State)
३. उप मन्त्री (Deputy Ministers)
४. संसदीय सचिव (Parliamentary Secretary)

मन्त्रिपरिषद् सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होती है। मन्त्रिपरिषद् सभी तक अपने पद पर रह सकती है जबतक कि उसे सदन का विश्वास प्राप्त हो। यदि प्रधानमंत्री त्यागपत्र दे दे, अथवा उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव सदन में पास हो जाए तो सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद् त्यागपत्र दे देती है।

कैबिनेट स्तर के मन्त्री सरकारी नीतियों को निर्धारित करने में सबसे महत्त्वपूर्ण भाग लेते हैं। प्रायः वे प्रशासन के बड़े विभागों के अध्यक्ष होते हैं। हंगारे देश में रक्षा, गृह, वित्त, विदेशी मामलों का विभाग सदैव से ही कैबिनेट के सदस्यों के हाथों में रहे हैं।

कैबिनेट का, जो मन्त्रिपरिषद् का अभ्यन्तर होता है, प्रशासकीय शृंखला में सर्वोच्च स्थान है। नीति के प्रश्नों पर मन्त्रिमण्डल एक निर्णायक रूप से फैसला कैबिनेट

ही करती है। इसी पर सरकार के देल-रेख एव विभिन्न विभागों में ताल-मेल बनाए रखने का दायित्व होता है। सरकार के सभी प्रशासकीय अगो पर कैबिनेट का नियंत्रण रहता है। सरकार के विभिन्न अगो की कार्यकुशलता इस बात पर निर्भर रहती है कि कैबिनेट और अन्य मंत्री किस प्रकार अपनी जिम्मेवारी निभाते हैं। प्रशासन की कार्य-कुशलता मंत्रियों के नेतृत्व एव निर्देश पर ही निर्भर करती है। जनता का प्रशासन की निष्पक्षता एव कार्यकुशलता में विश्वास बना रहे यह इस बात पर निर्भर करता है कि मंत्री कितने काय-कुशल और ईमानदार हैं।

मंत्रिपरिषद् के सुचारु रूप से काम करने पर ही प्रशासनिक तंत्र की कार्य कुशलता निर्भर करती है। ५६ सदस्यों के मंत्रिपरिषद् में भावनात्मक एकता एव दृष्टिकोण की एकता की कमी महसूस होती है। प्रशासकीय चोटी पर लिए गए निर्णय पूरे तौर से सारे विचार के बाद लिए जाने चाहिए, पर निर्णय यथासंभव बिना किसी प्रकार की देरी के लिए जान चाहिए। अन्य विभागों से परामर्श लेने की बात निर्णयों में देरी के लिए बहाने के रूप में प्रस्तुत नहीं की जानी चाहिए। कई बार एक ही विभाग में कई स्तर के मंत्री यथा कैबिनेट मंत्री, उपमन्त्री, ससदीय सचिव आदि के होने में उनमें पारस्परिक सम्बन्ध की समस्याएँ पैदा हो जाती हैं।

यदि कैबिनेट और मंत्रिपरिषद् में सदस्यों की संख्या कम हो, और उससे सामने आने वाली समस्याओं पर पहले से विचार करके सारे दृष्टिकोण ढग से इसके सम्मुख प्रस्तुत किये जायें तो निर्णय जल्दी लिए जा सकते हैं। चौथे ग्राम चुनावों के पहले तक केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या १२ में १६ तक बढ़ा करती थी। चौथे ग्राम चुनाव के बाद यह संख्या बढ़ कर १९ हो गई है। चौथे ग्राम चुनावों से पहले राज्य मन्त्रियों की संख्या ११ से १८ के बीच बढ़ा करती थी। वर्तमान संख्या १७ है। उपमन्त्रियों की संख्या पहले १९ से २२ के बीच रहा करती थी। वर्तमान संख्या २० है। दूसरे और चौथे ग्राम चुनावों के बीच मन्त्रिपरिषद् की संख्या ४६ में ५३ के बीच रहा करती थी। वर्तमान संख्या (नवम्बर, १९६७) ५६ है।

राज्य मन्त्री छोटे-छोटे प्रशासकीय विभागों को सहायते हैं जैसे सामूदायिक विकास, पंचायती राज आदि। कई बार ये बड़े विभागों में मन्त्रियों की सहायता के लिए भी रमे जाते हैं। राज्य मन्त्रियों के पद का विकास इस कारण हुआ कि वे त्रि-व्यक्ति मन्त्रियों को कार्य-सम्पादन में सहायता कर सकें। इससे कैबिनेट के सदस्यों की संख्या पर भी नियंत्रण रखा जा सकता था क्योंकि कम महत्त्वपूर्ण विभाग राज्य मन्त्रियों को स्वतंत्र रूप से दिये जा सकते थे। इन मन्त्रियों को समय-समय पर जब कैबिनेट उनके विभागों पर विचार करती है, कैबिनेट की बैठकों में निमंत्रित किया जाता है।

अभी हाल के वर्षों में ऐसे राज्य मन्त्रियों की संख्या में जो स्वतंत्र रूप से विभाग सहाय रहे हैं काफी कमी हुई है। प्रधानमन्त्री शास्त्री के काल में १९६४-६६ में साठ ऐसे मन्त्री थे। अब इनकी संख्या घट कर केवल दो रह गई है।

राज्य मन्त्रियों को स्वतंत्र रूप से निर्णय लेने का अवसर दिया जाना चाहिए। केवल वे ही मामले कैबिनेट मन्त्रियों को भेजे जाने चाहिए जिनमें महत्वपूर्ण नीति सम्बन्धी समस्याएँ निहित हों।

उपमन्त्री स्वतंत्र रूप से विभाग नहीं सभालते। ये किसी बड़े विभाग में कैबिनेट के मन्त्री के सहायक के रूप में काम करते हैं। बड़े विभागों में कई उपमन्त्री होते हैं।

संसदीय सचिव, कैबिनेट सदस्य, राज्य मन्त्री, उपमन्त्री की सहायता करते हैं। बड़े विभागों में कई संसदीय सचिव होते हैं।

उपमन्त्री और संसदीय सचिव के पद पार्टी के राजनीतियों को प्रशिक्षण देने के विचार से रखे जाते हैं। अनुभव होने पर कार्य-कुशलता तथा पार्टी में उनकी स्थिति के आधार पर उन्हें राज्य मन्त्री या कैबिनेट मन्त्री बनाया जाता है।

चौथे ग्राम चुनावों के बाद संसद सचिवों की नियुक्ति नहीं की गई है। और न ऐसे कैबिनेट स्तर के मन्त्री ही हैं जो कैबिनेट के सदस्य न हों। अतः अब भारत सरकार में केवल तीन स्तर के ही मन्त्री हैं—कैबिनेट मन्त्री, राज्य मन्त्री एवं उपमन्त्री। ऐसा प्रतीत होता है कि अब उपमन्त्री का पद अपेक्षाधिक हो गया है, क्योंकि उनके कार्य को अब राज्यमन्त्रियों ने सभाल लिया है।

कई उपमन्त्रियों को इससे बड़ी निराशा-सी है कि उन्हें प्रशासन के कामों में हाथ बटाने का उचित अवसर नहीं मिल पाता। भारत सरकार में ऐसे कोई मार्ग-दर्शक सिद्धान्त नहीं है, जिनके अनुसार उपमन्त्रियों को प्रशासन में उचित स्थान प्राप्त हो सके और वे अपने स्तर के अनुसार उचित निर्णय ले सकें। उपमन्त्रियों का काम कैबिनेट सदस्यों की इच्छा पर निर्भर करता है। जुलाई १९६७ में किये गए एक अध्ययन से पता चलता है कि केवल आधे ही उपमन्त्री कोई जिम्मेवारी का काम कर रहे थे। २/५ उपमन्त्री अपने विभाग के कैबिनेट मन्त्रियों की सहायता मात्र कर रहे थे।

उप-मन्त्रियों के पद का उचित रूप में उपयोग हो इसके लिए यह आवश्यक है कि इसे राजनीतियों के लिए प्रशासकीय ट्रेनिंग का अवसर समझा जाए। उनकी सेवाओं का इस प्रकार उपयोग किया जाए कि वे भविष्य में राज्यमन्त्री और कैबिनेट मन्त्री का पद सभाल सकें। इसके लिए आवश्यक है कि उन्हें—

(अ) प्रशासन में कुछ महत्वपूर्ण कार्यक्रमों या नीतियों को कार्यान्वित करने का अवसर दिया जाए, अथवा

(ब) विभागीय प्रशासन का एक भाग उन्हें सौंप दिया जाए जहाँ वे निम्न-स्तर के नीति सम्बन्धी निर्णय ले सकें, अथवा

(स) विभाग से सम्बन्धित संसदीय कार्य करने का अवसर दिया जाए।

किसी मन्त्री को एक या एक से अधिक विभाग दिये जा सकते हैं। विभाग का कार्य सम्बन्धित मन्त्री, उपमन्त्री, संसदीय सचिव एवं अधीनस्थ अधिकारियों के जिम्मे

होता है। विभाग के सारे कार्यों के लिए मंत्री जिम्मेदार होता है। राज के राज्य के बढ़ते हुए कार्यों के संदर्भ में यह जिम्मेवारी केवल कल्पित (Fictitious) होती है क्योंकि विभागों का कार्य इतना अधिक बढ़ गया है कि कोई भी मंत्री विभाग के सभी मामलों की देखभाल नहीं सकता। मंत्री के नाम पर विभाग के अधिकारीमण निर्णय लेते हैं। जबतक कि कोई ऐसी बात न हो जाए जिसमें समझ एवं समाचार-पत्रों में विवाद खड़ा हो जाय, तो मंत्री यही समझता है कि काम ठीक ढंग में ही रहता है। मंत्रियों के पास न तो इतना समय होता है, न इतनी तकनीकी योग्यता ही होती है कि विभाग के सारे कामों को समझ सकें और उस पर उचित निर्णय ले सकें। पर ससदात्मक शासन प्रणाली की परम्परा के अनुसार चाहे निर्णय जो भी ले जिम्मेवारी मंत्री की ही होती है। स्वस्थ परम्पराओं के अनुसार समझ में वाद-विवाद के समय नागरिक सेवा के सदस्यों का नाम लेना अनुचित समझा जाता है। क्योंकि वे अपनी सफाई में कुछ भी नहीं कह सकते। मूदडा कांड में के० एम० मुंशी ने छागना आयोग के सामने यह निर्विवाद रूप से सिद्ध कर दिया था कि विभाग के अधिकारियों के कार्यों के लिए मंत्री ही उत्तरदायी हैं। इसके फलस्वरूप श्री टी० टी० वृद्धगुमाचारी को मंत्रीमण्डल से त्यागपत्र देना पड़ा था।

### कैबिनेट समितियाँ

कैबिनेट की ९ स्थायी समितियाँ हैं।

भ्रान्तरिक मामले

वैदेशिक मामले

सुरक्षा

मूल्य, उत्पादन एवं निर्यात

परिवार नियोजन

कृषि और खाद्य

पर्यटन एवं यातायात

समाजिक मामले

नियुक्तियाँ

मार्च १९६७ में समितियों की संख्या १३ थी। कुछ समितियों की बैठकें नियमित रूप से नहीं होती। बहुत से महत्त्वपूर्ण विषय उपरोक्त समितियों के सीमा-क्षेत्र से बाहर रह जाते हैं। समितिवा केवल ऊन्हीं मामलों पर विचार कर सकती हैं जो कैबिनेट अथवा विभागीय मंत्री से उनके सम्मुख विचारार्थ भेजी हों।

प्रशासकीय सुधार समिति के एक अध्ययन दल ने ११ समितियों की संस्तुति की और यह भी कहा कि कुछ महत्त्वपूर्ण प्रश्न जैसे प्रशासन, केन्द्र-राज्य सम्बन्धी, विज्ञान और टेक्नोलॉजी, वाणिज्य, संचार आदि भी समितियों की अधिकार सीमा के भीतर लाये जाने चाहिए। अध्ययन दल ने यह भी कहा कि समितियों में घाठ से

अधिक सदस्य नहीं होने चाहिए ।

प्रशासकीय सुधार आयोग ने अध्ययन दल की इन सस्तुतियों को मीटे तौर पर मान लिया । आयोग ने निम्नलिखित ११ कैबिनेट समितियों की सिफारिश की है ।

१. सुरक्षा
२. वैदेशिक मामले
३. आर्थिक मामले
४. ससदीय मामले एवं जन सम्पर्क
५. खाद्य एवं ग्रामीण विकास
६. यातायात, पर्यटन एवं संचार
७. सामाजिक सेवार्थें (समाज कल्याण एवं परिवार नियोजन के साथ)
८. वाणिज्य उद्योग एवं विज्ञान
९. अन्तरिक मामले (केन्द्र राज्य सम्बन्ध के साथ)
१०. प्रशासन
११. नियुक्तियाँ

प्रशासकीय सुधार आयोग ने यह भी सिफारिश की कि प्रत्येक कैबिनेट समिति के साथ एक सचिवों की समिति भी सहायता के लिए होनी चाहिए ताकि कैबिनेट समिति उन मामलों पर अपना समय नष्ट न करे जो सचिवों के स्तर पर तय किए जा सकते हैं ।

सचिवों की सात समितियों की सिफारिश प्रशासकीय सुधार आयोग ने की है:

१. ससदीय मामले
२. यातायात, पर्यटन एवं उद्घरण
३. सार्वजनिक क्षेत्र के उद्योग
४. कृषि एवं खाद्य
५. आर्थिक मामले
६. वैदेशिक मामले
७. अन्तरिक मामले

स्थायी समितियों के अलावा कैबिनेट की तदर्थ समितियाँ भी बनाई जाती हैं ।

विशेष अध्ययन के लिए

बसु डी० डी०	:	कोमेन्ट्रीज ऑन दी कौंसटीट्यूशन ऑफ इण्डिया भाग-१
पामर	:	दी इण्डियन पोलिटिकल सिस्टम
शर्मा एम० पी०	:	दी गवर्नमेंट ऑफ इण्डियन रिपब्लिक

पायनी  
शर्मा एस० आर०  
बी० बेकराय

डी कौसटोव्यू शान ऑफ इण्डिया  
हाउ इण्डिया इज गवर्नड  
डी प्राइम मिनिस्टर

—

## कैबिनेट सचिवालय

अंग्रेजी शासन काल में सम्भाग प्रथा (Portfolio) के प्रारम्भ के पहले गवर्नर-जनरल और उनकी कौंसिल मिलकर प्रशासन का काम करते थे। कौंसिल परामर्श-दात्री समिति के रूप में काम करती थी। जब सरकार का काम बहुत बढ़ गया तो विभिन्न विभाग अलग-अलग कौंसिल के सदस्यों को सौंप दिये गये। अब केवल अधिक महत्वपूर्ण मामले ही गवर्नर तथा कौंसिल के सम्मुख सम्मिलित रूप से विचारार्थ प्रस्तुत किए जाने लगे।

गवर्नर जनरल की कार्यकारिणी समिति के सचिवालय का प्रधान गवर्नर जनरल का निजी सचिव होता था। पर वह समिति की बैठकों में हिस्सा नहीं लेता था। लार्ड-विलिंगडन ने इन बैठकों में निजी सचिव को आमंत्रित करना प्रारम्भ किया। धीरे-धीरे इस प्रथा की रुढ़ि बन गई और सन् १९३४ में उसे कार्यकारिणी समिति का पदेन सचिव बना दिया गया।

सन् १९४६ में अन्तरिम सरकार की स्थापना के समय कार्यकारिणी समिति के सचिवालय का नाम बदलकर कैबिनेट सचिवालय कर दिया गया। स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद कैबिनेट सचिवालय को सचिवीय सहायता के अतिरिक्त विभिन्न मन्त्रालयों के कार्यक्रमों में समन्वय स्थापित करने का काम भी मिल गया। जब सन् १९४७ में मन्त्रिमण्डल में रक्षा समिति का निर्माण हुआ तो कैबिनेट सचिवालय में सैनिक बक्ष की स्थापना की गई, ताकि रक्षा समिति को सचिवीय सहायता प्राप्त हो सके। सन् १९५० में कैबिनेट सचिवालय में आर्थिक बक्ष की स्थापना पहले में ही की जा चुकी थी। सन् १९४४ में संगठन एवं पद्धति विभाग (Organisation & Methods Division) कैबिनेट सचिवालय की अधीनता में स्थापित किया गया। सन् १९६१ में कैबिनेट सचिवालय में सांख्यिकी का विभाग खोला गया। सन् १९६५ में धामूचना बक्ष (Intelligence Wing) की स्थापना की गई।

इस प्रकार हम देखते हैं कि स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद से कैबिनेट सचिवालय का निरन्तर विकास होता गया है। इसके उत्तरदायित्व दिनों-दिन बढ़ने गये हैं। नये विभागों तथा बक्षों की स्थापना की गई है। यह बात दूसरी है कि कुछ काम जो प्रारम्भ में इस सचिवालय को दिये गये थे वे बाद में अन्य विभागों को दिये गये हैं। जैसे, आर्थिक बक्ष सन् १९५५ में मुख्य सचिवालय में मिला दिया गया। संगठन एवं पद्धति का विभाग १९६४ में गृह मन्त्रालय को दे दिया गया।

## सचिवालय के कार्य

यह सचिवालय निम्नलिखित कार्य करता है :

१. यह कैबिनेट की बैठक को सचिबीय सहायता पहुँचाता है । उनके बैठक की कार्यवाही का विवरण (Minutes) तैयार करता है ।

२. कैबिनेट की स्थायी समितियों यथा रक्षा समिति, ग्रान्तरिक मामलों की समिति, परिवार नियोजन समिति, वैदेशिक मामलों की समिति आदि को भी सचिबीय सहायता पहुँचाता है ।

३. यह सचिबों की समितियों तथा कैबिनेट या किसी कैबिनेट कमेटी द्वारा नियुक्त समितियों एवं उप समितियों को भी सचिबीय सहायता पहुँचाता है ।

४. सरकार की प्रमुख प्रशासकीय नीतियों एवं प्रोग्रामों में समन्वय स्थापित करता है । यह उन मामलों पर ध्यान देता है, जिनमें सारी कैबिनेट सम्मिलित रूप से तथा प्रधानमंत्री विशेष रूप से रुचि रखते हों ।

५. राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति तथा अन्य मंत्रियों को प्रमुख प्रशासकीय गति-विधियों से अवगत कराता है । इसके लिए मासिक तथा समय-समय पर विशेष विवरण तैयार करवाता है ।

६. विभिन्न मन्त्रालयों एवं विभागों के बीच कार्य विभाजन भी इसी का उत्तरदायित्व है ।

७. विभिन्न मन्त्रालयों के बीच मतभेदों को दूर करने का प्रयास करता है ।

८. इस प्रकार की प्रशासकीय कार्यवाहियों पर ध्यान रखता है जो एक से अधिक विभागों या मन्त्रालयों पर प्रसर डालती हैं ।

९. सचिवालय का सांख्यिकी विभाग सांख्यिकी के एकत्रीकरण के सम्बन्ध में मानक स्थापित करता है ।

१०. कैबिनेट के निर्णय उचित रूप से कार्यान्वित हो रहे हैं या नहीं यह देखना भी इस सचिवालय का ही काम है । सचिवालय प्रति माह कैबिनेट के सम्मुख एक विवरण प्रस्तुत करता है, जिसमें यह बताया जाता है कि विभिन्न मन्त्रालयों ने कैबिनेट निर्णयों को कार्यान्वित करने में कितनी प्रगति की है ।

११. इस सचिवालय में सन् १९६७ में एक विशेष अधिकारी की नियुक्ति की गई है, जिसका उत्तरदायित्व यह है कि वह कैबिनेट निर्णयों को शीघ्रतापूर्वक कार्यान्वित करवाये । प्रारम्भ से ही इस पद पर सयुक्त सचिव के स्तर का अधिकारी नियुक्त किया गया है । जहाँ कहीं भी वह निर्णयों के कार्यान्वित होने में देर देखता है वह सम्बन्धित मन्त्रालय से सम्पर्क स्थापित करता है तथा देरी के कारणों को दूर करने का प्रयास करता है ।

## संगठन

कैबिनेट सचिवालय सीधे प्रधानमंत्री की अधीनता में काम करता है । सचि-



घालय का प्रशासकीय प्रधान कैबिनेट सचिव होता है । कैबिनेट सचिवालय में दो विभाग हैं ।

(अ) कैबिनेट सम्बन्धी मामलो का विभाग

(ब) साख्यिकी विभाग

(अ) कैबिनेट सम्बन्धी मामलों का विभाग

इस विभाग में तीन कक्ष हैं ।

१. नागरिक कक्ष

२. सैनिक कक्ष

३. आसूचना कक्ष

इन कक्षों में प्रमुख अधिकारी निम्नलिखित हैं :

१. सिविल विंग —

सचिव १

अतिरिक्त सचिव १

महा निदेशक १

सयुक्त सचिव २

प्रति सचिव ४

अवर सचिव २

अनुभाग अधिकारी ८

२ सैनिक कक्ष:—

प्रति सचिव १

निदेशक १

स्टाफ अधिकारी (लिफ्टनेंट कर्नल के पद के) ६

वैज्ञानिक अधिकारी १

स्टाफ अधिकारी (मेजर के पद पर) ७

३. आसूचना कक्ष:—

प्रति सचिव १

स्टाफ अधिकारी ३

(ब) साख्यिकी विभाग

इस विभाग में निम्नलिखित प्रमुख अधिकारी हैं —

सचिव १

निदेशक १

प्रति सचिव १

अवर सचिव १

अनुभाग अधिकारी ६

इस विभाग में दो संलग्न कार्यालय भी हैं ।

१. केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन— नई दिल्ली (Central Statistical Organisation, New Delhi) इसकी स्थापना सन् १९४७ में की गई थी । इसके प्रमुख कार्य निम्नलिखित हैं ।

(अ) नियोजन, कृषि आदि से सम्बन्धित सांख्यिकी एकत्रित करना

(ब) राष्ट्रीय आय का अनुमान

(स) सांख्यिकी के कार्य के लिए कार्यकर्ताओं का प्रशिक्षण

(द) राज्यों एवं केन्द्र सरकारों द्वारा एकत्रित सांख्यिकी आंकड़ों का समन्वय

(इ) सांख्यिकी प्रकाशन

इस कार्यालय का प्रधान निदेशक है जो पदेन संयुक्त सचिव भी होता है ।

२. कम्प्यूटर सेन्टर—नई दिल्ली (Computer Centre, New Delhi) इसकी स्थापना १९६६ में की गई थी इसका वर्तमान सरकारी संगठनों को आंकड़ों का रिकार्ड तैयार करने में सहायता पहुँचाना है । इसके अलावा सरकारी क्षेत्र में स्थित उद्योगों को भी आंकड़ों का रिकार्ड तैयार करने में मदद देता है ।

सांख्यिकी विभाग में एक अधीनस्थ अधिकारी भी है । इसका नाम राष्ट्रीय चयन सर्वेक्षण का निदेशक (Directorate of National Sample Survey) है । यह नई दिल्ली में स्थित है । यह योजना तथा अन्य सरकारी विभागों के उपयोग के लिए यादृच्छिक प्रतिचयन के आधार पर सांख्यिकी आंकड़े एकत्रित करता है । इस निदेशालय का प्रधान महा निदेशक (Chief Director) होता है ।

विशेष अध्ययन के लिए

इण्डियन इन्स्टीट्यूट ऑफ

पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन

सचदेव एण्ड बुध्वा

दी आरगेनाइजेशन ऑफ दी गवर्नमेंट ऑफ

इण्डिया

स्टडीज इन इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन

## सचिवालय

भारत सरकार के मुख्य कार्यालय को केन्द्रीय सचिवालय कहा जाता है। ब्रिटिश शासनकाल में इसे इम्पीरियल सेक्रेटेरियट कहा जाता था। यह नई दिल्ली में स्थित है। राष्ट्रपति भवन के उत्तर और दक्षिण में नार्थ एव साउथ ब्लॉक नामक दो विशाल भवनों में मुख्य रूप से स्थित है।

सचिवालय मन्त्रालयों में बँटा हुआ है। जैसे गृह मन्त्रालय, रेल मन्त्रालय आदि। मन्त्रालय एक मन्त्री के अधीन होता है। एक मन्त्रालय में एक या एक से अधिक विभाग होते हैं। रेल, गृह आदि एक विभाग वाले मन्त्रालय हैं। खाद्य एवं कृषि, सूचना और प्रसारण दो विभागों वाले मन्त्रालय हैं। खाद्य एवं कृषि मन्त्रालय में एक खाद्य विभाग और दूसरा कृषि विभाग है। इसी प्रकार सूचना एवं प्रसारण मन्त्रालय में एक सूचना विभाग और दूसरा प्रसारण विभाग है। वित्त मन्त्रालय में चार विभाग यथा राजस्व एवं बीमा विभाग, आर्थिक मामलों का विभाग, बैंकिंग विभाग तथा व्यय विभाग हैं।

विभाग का प्रधान सचिव होता है। कुछ विभागों में अतिरिक्त सचिव तथा विशेष सचिव भी होते हैं। सचिव विभाग का प्रमुख अधिकारी होता है। वह सारे विभाग पर प्रपना नियंत्रण रखता है। सचिव की जिम्मेदारियाँ मुख्य रूप से यह होती हैं :

- (१) नीति एवं प्रशासन के मामलों में वह मन्त्री का प्रमुख परामर्शदाता है।
- (२) सारे विभाग की कार्यकुशलता की जिम्मेवारी प्रमुख रूप से सचिव पर ही होती है।
- (३) सचिव ही जन-लेखा समिति के सम्मुख विभाग का प्रतिनिधित्व करता है। अतिरिक्त एक समुक्त सचिव को विभाग के एक कक्ष का कार्यभार दिया जाता है। इस हिस्से के लिए उसकी जिम्मेदारियाँ सचिव के समान ही होती हैं। वह अपनी फाइलें सीधे मन्त्री के पास भेजता है। ऐसा प्रवृत्त किया जाता है कि ये फाइलें मन्त्री से वापस आते समय सचिव से होती हुई विभाग में आयें ताकि विभाग की नीतियों से सचिव अवगत रह सके।

उपसचिव सचिव, अतिरिक्त सचिव या समुक्त सचिव की अधीनता में ही काम करता है। वह दो या तीन शाखाओं (Branches) का काम देखता है। स्वतंत्र रूप से उनका कोई उत्तरदायित्व नहीं होता। वह अपनी फाइलें उपरोक्त अधिकारियों के

द्वारा ही मन्त्री तक प्रेषित करना है।

अब सचिव एक शाखा का काम देगता है। एक अबर सचिव की शाखा में दो अनुभाग होने हैं। अबर सचिव उप-सचिव के नियन्त्रण में काम करता है और अपनी सारी फाइलें उप सचिव के पास भेजता है।

सचिव, अतिरिक्त सचिव, संयुक्त सचिव और उप सचिव भारतीय प्रशासकीय सेवा के सदस्य होते हैं। चूँकि भारत सरकार का निज का प्रशासकीय सेवा का कोई सवर्ग (Cadre) नहीं है अतः ये अधिकारी राज्य सरकारों से मेवाबधि पद्धति (Tenure System) पर प्राप्त किये जाते हैं। भारत सरकार में अपनी अवधि समाप्त करने पर ये अपने राज्य सरकारों में लौट जाते हैं। अबर सचिव और अनुभाग अधिकारी केन्द्रीय सरकार की स्थायी सेवा में होते हैं।

विभाग का निम्न स्तरीय भाग कार्यालय कहा जाता है। कार्यालय में अनुभाग अधिकारी, सहायक, उच्च विभाग लिपिक और निम्न विभाग लिपिक होने हैं। उनके अतिरिक्त चतुर्थ वर्गीय कर्मचारी होते हैं।

अधीक्षक या अनुभाग अधिकारी अपने अनुभाग का अध्यक्ष होता है। यद्यपि वह राजपत्रांकित अधिकारी है, पर उसकी जिम्मेवारी मामूली-सी ही होती है। वह वास्तव में प्रधान लिपिक होता है। वह अपनी सारी फाइलें अबर सचिव के पास भेजता है।

अधीक्षक की जिम्मेवारियाँ निम्नलिखित हैं

(१) अपने विभाग में लिपिकों और सहायकों पर नियन्त्रण रखता है।

(२) यह देगता है कि टिप्पणी और प्रालेख आदि तथ्यों की दृष्टि से ठीक हैं। दिना उसके हस्ताक्षर के किसी प्रालेख या टिप्पणी को प्रस्तुत नहीं किया जा सकता।

(३) उच्च पद त्रम के अधीक्षक छोटे-छोटे मामलों में अपने स्तर पर ही निर्णय लेते हैं।

सहायक निम्नलिखित कार्य करता है।

१. पूर्व निर्णय (Precedent) एकत्रित करता है।

२. सम्बन्धित नियमों एवं आदेशों की जाँच करता है कि वे विशिष्ट मामले में लागू होने हैं या नहीं।

३. निर्णय के लिए परामर्श देता है।

उच्च विभाग लिपिक की जिम्मेवारियाँ निम्नलिखित हैं :

१. पहले के सम्बन्धित कागजों को एकत्रित करना

२. रजिस्टर आदि को पूरा करना

३. पत्र भेजना

४. साधारण मामलों में टिप्पणी तैयार करना।

५. साधारण मामलों के निर्णयों में सहायता देना।

निम्न विभाग लिपिक उच्च विभाग लिपिक के लिए बताये गये पहले तीन कामों को करता है।

कार्यालय (office) सचिवालय के सगठन का स्थायी अंग है। आफिस पूर्व निर्देशों, आज्ञाओं, नियमों, पूर्व निर्णयों आदि के विषय में अधिकारियों को सूचना देता है। चूँकि निर्णय लेने वाले अधिकारी सेवावधि पद्धति पर प्राप्त किये जाते थे अतः आफिस का यह उत्तरदायित्व हो जाता था कि वह विभाग के कामों, नियमों, पूर्व निर्देशों, आज्ञाओं, पूर्व निर्णयों को उन्हें बताये, जिससे उनके आधार पर वे निर्णय ले सकें।

आफिस मुख्यतया निम्नलिखित काम करना है :

१. प्रशासकीय निर्णयों में निरंतरता बनाये रखता है।
२. फाइलों आदि को उचित रूप में सभालता है।
३. पूर्व निर्णयों को बताता है।
४. अधिकारों, नियम-उपनियमों को बतलाता है।

किसी भी विभाग में अधिकारी की कार्यकुशलता सीधे तौर से आफिस की कार्यकुशलता पर निर्भर करती है। यदि आफिस सही सूचनाएँ सही समय पर देता है तो निर्णय जल्दी होता है। यदि इनमें देरी लगती है तो निर्णय भी देर से होता है।

सचिवालय का सगठन आज भी प्रायः वंसा ही है जैसा स्वतंत्रता प्राप्ति के पूर्व था। अन्तर केवल इतना ही है कि पहले सचिवालय विभागों में सगठित था। अब यह मन्त्रालयों में सगठित हैं। पहले विभागों के राजनैतिक प्रधान मन्त्रों जनरल की कार्यकारिणी के सदस्य हुआ करते थे। पर अब मन्त्रालयों के प्रधान केबिनेट मंत्री एवं राज्य मंत्री हुआ करते हैं। विभागों में सचिव, सयुक्त सचिव, उप सचिव, अवर सचिव, अधीक्षक, उच्च विभाग लिपिक, निम्न विभाग लिपिक पहले की भाँति आज भी हैं। विभागों का आन्तरिक सगठन एवं प्रशासन पहले जैसा ही है। उनकी कार्य-विधि भी प्रायः पहले जैसी ही है।

सचिवालय में स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद विभागों की संख्या एवं विभिन्न स्तर के अधिकारियों की संख्या में काफी वृद्धि हुई है। सचिवालय में इस समय ४० विभाग हैं। जबकि सन् १९४७ और सन् १९५७ में विभागों की संख्या क्रमशः १८ और २४ ही थी। सचिवालय में पहले सन् १९४८ में जहाँ केवल ६००० आदमी काम करते थे, वहाँ सन् १९६७ में १५००० आदमी काम कर रहे थे। नीचे की तालिका से विभिन्न स्तर पर अधिकारियों की संख्या में वृद्धि का कुछ ज्ञान होना है।

पद	१९४८	१९६७	%
सचिव, अतिरिक्त सचिव, विशेष सचिव, सयुक्त सचिव	६४	२०६	३ गुने से अधिक

पद	१९४८	१९६७	%
उप-सचिव	८९	३०३	प्रायः साठे तीन गुना
प्रवर सचिव	२१४	४५७	२ गुने से अधिक
अनुभाग अधिकारी	४४२	२९४३ (सन् १९६५)	प्रायः साठे छः गुना से अधिक

अब अफसरों एवं कर्मचारियों की इस बढ़ती हुई संख्या के कारणों पर विचार किया जाना चाहिए। इसके कई कारण हैं, जैसे—

१. स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद सरकार ने विकास और लोककल्याण के बहुत से कामों को अपने हाथ में ले लिया है। फलतः कर्मचारियों की संख्या में वृद्धि हुई है।

२. सचिवालय ने कई काम ऐसे ले रखे हैं जो वास्तव में सचिवालय के न होकर कार्यकारी विभागों के हैं।

३. केन्द्र सरकार ने अपने ऊपर कुछ ऐसे काम भी ले रखे हैं जो भारत में राज्य सरकारों के हैं। फलस्वरूप ऐसे काम राज्य सरकार एवं केन्द्र सरकार दोनों ही स्तर पर किए जा रहे हैं।

४. नौकरशाही में फलने व बढ़ने की प्रवृत्ति होती है। पाकिस्तान ने इस सम्बन्ध में कुछ मनोरंजक अध्ययन किये हैं।

प्रशासकीय शृंखला में सचिवालय का बड़ा महत्वपूर्ण स्थान होगा है। यह माधारणतः निम्नलिखित कार्य करता है—

१. नीतियों को नीति निर्धारित करने एवं समय-समय पर उन्हें प्रावश्यकता-नुसार परिवर्तित करने में सहायता पहुँचाता है।

२. कानून, नियम एवं उपनियमों आदि की रूप-रेखाएँ तैयार करता है।

३. विभागीय कार्यक्रम तैयार करता है।

४. (अ) मन्त्रालय के कार्यों पर वित्तीय नियंत्रण रखता है।

(ब) कार्यक्रम योजनाओं आदि को प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति देता है।

५. नीतियों एवं कार्यक्रम के कार्यान्वित होने पर नियंत्रण रखता है। यह देखता है कि निदेशालय उचित रूप से कार्यक्रमों को सचिवालय के निर्देशों के अनुसार कार्यान्वित कर रहा है अथवा नहीं। यह समय-समय पर कार्यक्रमों का मूल्यांकन भी करता रहता है।

६. नीतियों में विभागीय एवं अन्तर्विभागीय समन्वय स्थापित करता है। राज्यों के प्रशासन से सम्बन्ध बनाये रखता है।

७. विभाग में कर्मचारियों की कार्यकुशलता बढ़ाने का प्रयत्न करता है, साथ ही संस्थागत कार्यकुशलता भी बढ़ाने का प्रयास करता है।

८. मन्त्रियों को ससदीय जिम्मेदारियाँ निभाने में सहायता करता है। सचिवालय पद्धति में लोगों ने निम्नलिखित दोष बताए हैं—

१. सचिवालय में बहुत अधिक कर्मचारी हो गए हैं। उपरोक्त तालिका से इस की पुष्टि होती है। सचिवालय में जितना काम है उस दृष्टि से इतने लोगों का होना अनावश्यक है।

२. सचिवालय कार्यक्रमों के कार्यान्वित करने में देरी लगा देता है। कार्यक्रम जब सम्बन्धित कर्मचारियों से सचिवालय में आते हैं तो उस पर छोटी-छोटी बातों को लेकर आपत्तियाँ उठाई जाती हैं।

३. सचिवालय के कर्मचारियों को यह अनुभव नहीं रहता कि वास्तव में व्यावहारिक रूप में क्या कठिनाइयाँ आनी हैं। वे सचिवालय में बैठकर नियमों एवं पूर्व व्यवहार के आधार पर दिना स्थानीय दशाओं को समझें-बूझें आपत्तियाँ उठा देते हैं।

४. विभाग के तकनीकी अधिकारियों के साथ अनुचित व्यवहार होता है। सचिवालय में प्रायः सामान्य विचारक (Generalist) होते हैं जो तकनीकी दृष्टिकोण को समझ सकने में असमर्थ होते हैं।

इन दोषों के होते हुए भी सचिवालय ने प्रशासन के लिए कुछ बड़े ही महत्वपूर्ण कार्य किए हैं, जैसे—

१. विभिन्न मंत्रालयों में समन्वय स्थापित करने में बड़ा महत्वपूर्ण योगदान दिया है।

२. मन्त्रियों को संसद के प्रति जिम्मेदारियाँ निभाने में सहायता दी है।

३. सारे प्रशासन को मन्त्रियों के आदेशों के अनुसार चलने की बाध्य किया है। यदि सचिवालय न हो तो कोई देखने वाला नहीं रह जाता कि विभाग में कैबिनेट और मन्त्रियों के आदेशों का पालन किया जा रहा है या नहीं।

४. प्रशासन में निरंतरता बनाए रखता है। यदि पहले किसी प्रश्न पर एक निर्णय हो गया है तो सचिवालय यह देखता है कि वैसे ही मामले में उसी प्रकार का निर्णय दुबारा हो।

५. सारे मंत्रालय के प्रशासन को नियंत्रण में रखता है और प्रशासन को सतुलित रूप से चलने में योगदान दिया है। सचिवालय ने समय-समय पर आवश्यकतानुसार अपने प्रारूप में बदलने-का भी प्रयास किया है, जैसे—

१. अपने काम करने के तरीकों में सुधार किया है। निर्णय लेने में सम्बन्धित प्रशासकीय स्तर कम करने का प्रयास किया है। यदि पहले चार स्तर निर्णय लेने में भाग लेते थे तो अब दो या तीन ही स्तर भाग लेते हैं।

२. मंत्रालयों, विभागों आदि को अधिक आन्तरिक स्वतंत्रता (Internal autonomy) दी है जिससे उन्हें निर्णयों के लिए पग-पग पर सचिवालय का मुँह न जोड़ना पड़े।

३. सचिवालय एवं गैर सचिवालय सस्थाओं के बीच की खाई कम करने का प्रयास किया है। गैर सचिवालय सस्थाओं के प्रधानों को सचिवालय के अधिकारियों का दर्जा दिया है जैसे महा निदेशक, भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद को पदेन अतिरिक्त सचिव का पद दिया गया है।

**सचिवालय की कार्य पद्धति**

मंत्रालय या विभाग में जो भी पत्र आदि आते हैं वे केन्द्रीय पंजीयन (Central Registry) में लिए जाते हैं। प्राप्त पत्रों के लिए रसीद दी जाती है। केन्द्रीय पंजीयन उन्हें सम्बन्धित अनुभागों में भेज देता है।

अधीक्षक प्राप्त पत्रों को दो भागों में बाँटता है।

प्रारम्भिक जो नये मामलों से सम्बन्धित हैं और जिन पर पहले से पत्र-व्यवहार नहीं हो रहा है।

उपसगी जो पुराने मामलों से सम्बन्धित हैं और जिन पर पहले से पत्र-व्यवहार हो रहा है।

प्रारम्भिक पत्रों को पुनः दो भागों में विभक्त किया जाता है।

१. ऐसे पत्र जिनमें काफी छानबीन की आवश्यकता है और जिन पर एक महीने के भीतर निर्णय नहीं लिया जा सकता।

२. अन्य पत्र

इसके बाद अधीक्षक पत्रों को सम्बन्धित सहायकों के पास भेज देता है। यदि कोई गम्भीर मामला हो तो ऐसे पत्र को अधीक्षक या तो स्वयं अपने हाथ में ले लेता है अथवा सहायक को उचित निर्देश दे देता है। आवश्यक (Urgent) पत्रों को चिन्हानित करना भी अधीक्षक की ही जिम्मेवारी है। आवश्यक पत्र उच्च अधिकारियों की आज्ञाओं के लिए तुरन्त ही भेज दिए जाते हैं।

अधीक्षक डाक को देखकर उचित निर्देश देने के बाद दैनिकी-लेखक (Diary) को सारी डाक दे देता है। दैनिकी-लेखक उन्हें दैनिकी में लिखकर सम्बन्धित सहायकों को देता है।

सहायक पत्र से सम्बन्धित पहले की फाइल, चिट्ठियाँ, सम्बन्धित नियम, आदेश आदि एकत्रित करता है। अपनी टिप्पणियों के साथ वह पत्र को पुनः अधीक्षक के पास भेजता है।

अधीक्षक टिप्पणियों की जाँच करता है कि वह तथ्यों एवं सम्बन्धित नियमों के आधार पर तैयार किया गया है अथवा नहीं। मामले के सम्बन्ध में वह अपने विचार टिप्पणियों पर व्यक्त करता है। यदि वह कोई सम्मति देना चाहे तो वह भी देता है। अधीक्षक के पास से फाइल अवर सचिव के पास भेजी जाती है।

वास्तव में निर्णय लेने की प्रक्रिया अवर सचिव के स्तर से प्रारम्भ होती है। अवर सचिव जितने मामलों पर अपने स्तर पर निर्णय ले सकता है, ले लेता है। कुछ



महत्त्वपूर्ण मामलो मे वह उप-सचिव से पूछ कर निर्णय लेता है। बाकी मामले उप-सचिव के पास भेज दिए जाते हैं।

कुछ मामले तो उप-सचिव अपने स्तर पर ही निबटा देता है। बाकी के मामले वह सचिव, अतिरिक्त सचिव अथवा संयुक्त सचिव के पास भेज देता है। इन अधिकारियों के पास जो मामले भेजे जाते हैं वे काफी महत्त्वपूर्ण होते हैं और अधिकतर नीति सम्बन्धी प्रश्नों मे सम्बन्धित होते हैं। कुछ मामलो मे तो ये अधिकारी अपने स्तर पर निर्णय ले लेते हैं, पर अधिक उलभे हुए, महत्त्वपूर्ण मामले मन्त्री महोदय के पास भेजे जाते हैं। मन्त्री महोदय स्वयं इस पर निर्णय ले सकते हैं। पर यदि कोई ऐसी बात है जिसमे वे अपने उत्तरदायित्व पर निर्णय न ले सके तो मामला कैबिनेट के विचारार्थ प्रस्तुत कर दिया जाता है।

उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि सचिवालय मे निर्णय लेने मे कई स्तर पर विचार होता है। छोटे-छोटे मामलो मे तीन चार स्तरों पर विचार तो मामूलो बात है। यदि कोई ज्यादा गम्भीर मामला हो और उस पर कैबिनेट स्तर पर निर्णय हो तो निर्णय मे काफी समय लग जाता है। यदि सम्बन्धित मन्त्रालय मे परामर्श लेना ही तो और भी अधिक समय लगेगा क्योंकि वहाँ भी दुबारा केन्द्रीय पजीयन से ही पत्र की यात्रा प्रारम्भ होगी। यदि कोई मामला तीन-चार मन्त्रालयों से सम्बन्धित हो और काफी गम्भीर हो तो उसके निर्णय मे ढपों लग सकते हैं। फिर कई बार सचिवालय निर्णय लेने की जिम्मेवारी से बचने के लिए भी कई प्रकार के हीले-हवाले निकालता है और कठिनाइयाँ पैदा करता है। ऐसी स्थिति मे निर्णय मे और भी अधिक समय लग जाता है।

विशेष अध्ययन के लिए

अशोक चंदा

: इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन

इण्डियन इंस्टीट्यूट ऑफ

दी ऑरगनाइजेशन ऑफ दी गवर्नमेंट ऑफ

पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन

इण्डिया

सचदेव एण्ड दुआ

स्टडीज इन इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन

—

## गृह मंत्रालय

गृह मंत्रालय का इतिहास बहुत पुराने काल से चला आ रहा है। ईस्ट इण्डिया कम्पनी के शासनकाल में मई सन् १८४३ में भारत सरकार के गृह विभाग की स्थापना की गई थी। इस विभाग के लिए एक अलग सचिव की व्यवस्था की गई। प्रारम्भ में इस विभाग को राजस्व, सामान्य प्रशासन, नौ प्रशासन, श्वाय प्रशासन, विधि विभाग और चर्च प्रशासन आदि का कार्य मीपा गया। यह सामान्य प्रशासन, नियुक्ति, आन्तरिक राजनीति, जेल, पुलिस, शिक्षा, अस्पताल, जन स्वास्थ्य, नगर पालिका, हथियार सम्बन्धी कानून आदि का काम सम्भालता था। अन्य विभागों के कार्य तो उनके नाम से ही स्पष्ट हो जाते हैं। यद्यपि ये कार्य प्रान्तीय सरकारों की सीमा क्षेत्र में आते थे, पर भारत सरकार ने उन पर बहुत से प्रतिबन्ध लगा रखे थे, और अनेक बार अन्तिम निर्णय भारत सरकार का ही होता था। यह इस भावना के कारण होता था कि सारी प्रशासकीय व्यवस्था एक ही है और उसके ऊपर ब्रिटिश पार्लियामेंट की व्यवस्था का नियन्त्रण है। अतः गृह विभाग का कार्य साधारणतः इस पूरे क्षेत्र में प्रान्तीय सरकारों पर नियन्त्रण रखने का था। केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों में गृह विभाग इन कार्यों के प्रशासन की जिम्मेवारी सीधे तौर से अपने ऊपर ले लेता था।

१९१९ भारत सरकार अधिनियम ने कुछ विषय प्रान्तीय सरकारों को हस्ता-न्तरित कर दिये। उन विभागों पर गृह विभाग का नियन्त्रण नहीं रहा। पर आरक्षित विषयों पर गृह विभाग का नियन्त्रण पहले की भाँति ही बना रहा। १९३५ के अधिनियम के पश्चात् गृह विभाग का प्रान्तीय सरकारों पर नियन्त्रण प्रायः नहीं के बराबर रह गया। केवल कुछ मामलों जैसे चर्च सम्बन्धी मामले, अल्प संख्यकों की सुरक्षा, नागरिक सेवा के सदस्यों के अधिकारों की रक्षा, आदि पर गृह विभाग का नियन्त्रण रह गया।

नये संविधान के अन्तर्गत राज्यों को राज्य सूची के विषयों के प्रशासन पर पूरी स्वतन्त्रता है। पर राज्य सरकार को अपनी कार्यकारिणी शक्तियाँ इस तरह प्रयोग में लाने चाहिए कि केन्द्र की कार्यकारिणी शक्तियों से किसी प्रकार का विरोध न हो, और संसद के कानूनों की आवश्यकताओं का पालन हो। यदि केन्द्रीय सरकार चाहे तो आवश्यकता होने पर राज्य सरकारों को इस सम्बन्ध में निर्देश दे सकती है। रेलों की सुरक्षा, तथा सुरक्षा की दृष्टि से महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों में यातायात

के साधनों का निर्माण और उन्हें उचित स्थिति में बनाये रखने के लिए भी सघ सरकार निर्देश दे सकती है। ये सारे काम गृह मन्त्रालय ही करता है। जब किसी राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किया जाता है उस समय भी गृह मन्त्रालय ही कार्य-भार सम्भालता है।

गृह मन्त्रालय मुख्यतया देश में आन्तरिक शांति बनाये रखने और नागरिक सेवा के लिए उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त सघ प्रशासित क्षेत्रों का प्रशासन भी गृह मन्त्रालय द्वारा ही चलाया जाता है। सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों एवं अन्य उच्च न्यायाधीशों की नियुक्ति एवं सेवा की शर्तों के लिए भी यही मन्त्रालय जिम्मेवार है। राज्यों की विधान सभाओं द्वारा स्वीकृत जो विधेयक राज्यपालों द्वारा राष्ट्रपति के विचारार्थ भेजे जाते हैं वे भी यही आते हैं। 'मिनिस्ट्री ऑफ स्टेट्स' के गृह मन्त्रालय में विलय के बाद, उसके बचे हुए काम भी इसी मन्त्रालय के पास हैं।

नागरिक सेवा के क्षेत्र में गृह मन्त्रालय निम्नलिखित कार्य करता है—

१. सरकारी सेवाओं में नियुक्ति एवं प्रशिक्षण के लिए सामान्य मानक निर्धारित करना।

२. पदोन्नति, वरिष्ठता, अनुशासन एवं सेवा सम्बन्धी अन्य नियम आदि बनाना।

३. केन्द्रीय प्रशासन में उच्च पदों पर नियुक्ति करना।

४. दो अखिल भारतीय सेवाओं—मान्तीय प्रशासकीय सेवा और भारतीय पुलिस सेवा के लिए यह मन्त्रालय केवल नियम आदि ही नहीं बनाता, बल्कि उनके प्रत्येक मामले के उचित रूप से क्रियाचयन की भी जिम्मेवारी लेता है।

५. दिल्ली व हिमाचल प्रदेश की सिविल और पुलिस सेवा, एवं दिल्ली व हिमाचल प्रदेश के आई० ए० एत० और आई० पी० एत० का प्रशासन।

जन सुरक्षा के क्षेत्र में केन्द्रशासित प्रदेशों में शांति एवं व्यवस्था बनाये रखने की जिम्मेवारी इसी मन्त्रालय पर है। राज्यों में शांति व्यवस्था राज्यों का उत्तरदायित्व है। इसमें गृह मन्त्रालय राज्य सरकारों को परामर्श देता है। राज्य सरकारों से अपेक्षा की जाती है कि अपने क्षेत्र में शांति एवं व्यवस्था के बारे में इस मन्त्रालय को पूरी-पूरी जानकारी दे।

इस मन्त्रालय का आपात सहायता विभाग राज्यों और केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्मित आपात सहायता, नागरिक सुरक्षा, गृह रक्षक दल और अग्नि शमन सेवा आदि में सम्बन्धित योजनाओं में समन्वय स्थापित करता है।

नवम्बर सन् १९५६ से इस मन्त्रालय में एक जनशक्ति निदेशालय (Directorate of Man Power) भी है। यह निदेशालय कैबिनेट के जनशक्ति समिति के सचिवालय के रूप में भी काम करता है। यह निदेशालय भारत सरकार की जनशक्ति सम्बन्धी नीतियों और कार्यक्रमों में समन्वय स्थापित करता है। यह योजना आयोग के

जनशक्ति विभाग से निरन्तर सम्पर्क बनाये रखता है। प्रत्येक मंत्रालय में निदेशालय का सम्पर्क अधिकारी (Liaison Officer) होता है प्रत्येक राज्य में एक जनशक्ति अधिकारी होता है, जो राज्य की जनशक्ति से सम्बन्धित समस्याओं से निदेशालय को अवगत कराता है।

इस मंत्रालय का प्रशासकीय सतर्कता विभाग अन्य मंत्रालयों को लोक-सेवाओं में भ्रष्टाचार रोकने में सहायता देता है। यह विभाग विशिष्ट गाररही मस्थापन (Special Police Establishment) के कामों की भी देख-भाल करता है।

यह मंत्रालय शराबबन्दी से सम्बन्धित समस्याओं के लिए भी उत्तरदायी है, और केन्द्रीय शराबबन्दी कमेटी की सस्तुतियों को कार्यान्वित करने की चेष्टा करता है।

प्रशासकीय सुधार विभाग (गृह मंत्रालय)—यह विभाग इस मंत्रालय में २५ मार्च, १९६४ को प्रारम्भ किया गया। ओ० एण्ड० एम० के अलावा यह विभाग कार्मिक वर्ग प्रशासन, वित्तीय एवं प्रशासकीय नियन्त्रण आदि के लिए भी जिम्मेवार है। यह विभाग उन प्रशासकीय समस्याओं की ओर भी ध्यान देता है जिनमें केन्द्र एवं राज्य सरकार दोनों ही सम्बद्ध हों। यह विभाग कैबिनेट की प्रशासन समिति (Committee on Administration) के द्वारा स्वीकृत प्रोग्राम के अनुसार काम करता है।

### अखिल भारतीय प्रशासकीय सुधार आयोग

भारत सरकार ने देश के लोक-प्रशासन की स्थिति के अध्ययन तथा सुधार एवं पुनर्गठन के लिए परामर्श देने के लिए एक अखिल भारतीय प्रशासकीय सुधार आयोग नियुक्त किया था। लोक सेवाओं में कार्यकुशलता एवं ईमानदारी बढ़ाने की समस्या पर आयोग ने विचार किया है। इस दिशा में प्रयास किया गया कि लोक-प्रशासन सरकार की आर्थिक एवं सामाजिक नीतियों को कार्यान्वित करने के योग्य हो सके। आयोग ने निम्नलिखित समस्याओं पर विशेष रूप से ध्यान दिया।

१. भारत सरकार का प्रशासन तन्त्र और इसकी कार्यविधि
२. सभी स्तरों पर योजना बनाने का तन्त्र
३. केन्द्र राज्य सम्बन्धी
४. वित्तीय प्रशासन
५. कार्मिक वर्ग प्रशासन
६. आर्थिक प्रशासन
७. राज्य स्तर पर प्रशासन
८. जिला प्रशासन
९. कृषि प्रशासन
१०. नागरिकों की शिकायतें दूर करने की समस्या

रक्षा मंत्रालय, रेल, वैदेशिक मामले, शैक्षणिक प्रशासन आदि कमिशन के

विस्तृत अध्ययन की सीमा-रेखा से परे थे। पर इन क्षेत्रों की प्रशासकीय समस्याओं पर आयोग ने भारत सरकार के प्रशासन तन्त्र एवं कार्यविधि में सुधार के लिए सिफारशें की हैं।

### मन्त्रालय का संगठन

इस मन्त्रालय में सचिवालय सात सलमन कार्यालय तथा आठ मधीनस्थ कार्यालय हैं। इसका प्रमुख एक कैबिनेट मिनिस्टर होता है। उसकी सहायता के लिए एक राज्य मन्त्री तथा एक उपमन्त्री भी होता है।

सचिवालय में निम्नलिखित प्रमुख पदाधिकारी हैं—

सचिव	२
अतिरिक्त सचिव	१
महानिदेशक नागरिक सुरक्षा	१
सयुक्त सचिव	१२
मुख्य सल्लाह अधिकारी	१
निदेशक शोध एवं नीति	१
मुख्य सुरक्षा अधिकारी	१
उप सचिव	२६
उप निदेशक प्रशिक्षण	२
उप महानिदेशक नागरिक सुरक्षा	१
उप महानिदेशक, गृह रक्षादल	१
प्रवर कार्मिक वर्ग अधिकारी	१
अग्निशमन परामर्शदाता	१
सचिव, दिल्ली वाढ नियन्त्रण समिति	१
अवर सचिव	३४
सुरक्षा अधिकारी	१
विशेष कार्याधिकारी (ससद)	१
सचिव, केंद्रीय सचिवालय क्रीडा नियन्त्रण मण्डल	१
सहायक महानिदेशक नागरिक सुरक्षा	२
सहायक महानिदेशक गृह रक्षादल	१
प्रवर शोध अधिकारी	१

इस मन्त्रालय में २६ विभाग हैं, जिनमें कुछ अधिक महत्वपूर्ण विभाग निम्नलिखित हैं—

१. प्रशासकीय सतर्कता विभाग
२. अखिल भारतीय सेवा विभाग
३. न्यायिक विभाग
४. पुलिस विभाग

५. राजनैतिक विभाग
६. प्रशिक्षण विभाग
७. सचिवालय सुरक्षा सगठन
८. शोध एवं नीति विभाग
९. वित्त एवं लेखा विभाग

### सलमन कार्यालय

इस मंत्रालय में निम्नलिखित सलमन कार्यालय हैं—

(१) केन्द्रीय आसूचना ब्यूरो नई दिल्ली, (Central Intelligence Bureau, New Delhi) इस कार्यालय का प्रधान एक निदेशक है। उसकी सहायता के लिए विभिन्न राज्यों की राजधानियों में क्षेत्रीय अधिकारी होते हैं। यह ब्यूरो भारत की सुरक्षा से संबंधित आसूचना एकत्र कर संबंधित मंत्रालयों को देता है।

(२) जांच-पड़ताल केन्द्रीय ब्यूरो, नई दिल्ली (Central Bureau of Investigation) इसकी स्थापना सन् १९६३ में की गई थी। यह उन मामलों की जांच करता है, जिनके लिए पहले दिल्ली विशिष्ट प्रारक्षी संस्थापन (स्पेशल पुलिस एस्टेब्लिशमेंट) जिम्मेदार थी।

(३) नेशनल एकेडमी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन चार्ल्स विले इस्टेट, मनूरी, इसकी स्थापना सन् १९५६ में की गई है। यह अखिल भारतीय एवं केन्द्रीय सेवा के उच्च पदाधिकारियों को प्रशिक्षण देता है। इसका प्रधान निदेशक है।

(४) सचिवालय प्रशिक्षण स्कूल, नई दिल्ली (Secretariat Training School, New Delhi) इस स्कूल की स्थापना सन् १९४८ में की गई थी। इसका प्रधान एक निदेशक है। यह सचिवालय के अवीक्षकों, सहायकों, शीघ्रलिपिकों, लिपिकों आदि को प्रशिक्षण देने का काम करता है।

(५) जनगणना रजिस्ट्रार जनरल का कार्यालय, नई दिल्ली, (Office of the Registrar General, Census, New Delhi) रजिस्ट्रार जनरल पदेन जनगणना आयुक्त भी है। वह जनगणना संबंधी काम सभालता है।

(६) सीमा-सुरक्षा दल, नई दिल्ली, (Border Security Force, New Delhi) इसकी स्थापना १९६५ में की गई है इसका प्रधान एक महानिदेशक होता है। यह फोर्स भारत पाकिस्तान सीमा-सुरक्षा का काम देयता है।

(७) सेंट्रल रिजर्व पुलिस, नीमच, इसकी स्थापना १९३६ में फ्राउन रिप्रेजेंटिव पुलिस के नाम से की गई थी। इसका प्रधान महा-निदेशक होता है। केन्द्रीय प्रारक्षित पुलिस देश की घातक सुरक्षा तथा सीमा सुरक्षा के लिए उत्तरदायी है। यह शांति तथा सुरक्षा बनाए रखने में दैनिकीय कर्मचारियों की सहायता करता है तथा अन्तर्राज्यीय ठकंतों का दमन करता है।

### अधीनस्थ कार्यालय

इस मंत्रालय में निम्नलिखित अधीनस्थ कार्यालय हैं—

(१) राष्ट्रीय पुलिस अकादमी, माउंट आबू, (National Police Academy Mount Abu) इसकी स्थापना मई १९४८ में की गई थी। यहाँ पर भारतीय पुलिस सेवा के पदाधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाता है।

(२) डायरेक्टोरेट ऑफ वीथोडिनेशन (पुलिस वायरलेस) रेल भवन, नई दिल्ली यह निदेशालय निम्नलिखित कार्य करता है—

१. राज्य सरकारों को कानून एवं व्यवस्था बनाये रखने के लिए बेतार के तार की संचार व्यवस्था के सबंध में तकनीकी परामर्श।

२. राज्यों के पुलिस रेडियो मध्याग्राहों में समन्वय।

३. संचार विभागों एवं सेवाओं से सम्पर्क।

(३) नेशनल फायर रिविम कालेज, नागपुर, इसकी स्थापना सन १९५६ में की गई थी। यह अग्नि प्रमन सेवा अधिकारियों को घाग बुझाने, घाग लगने को रोकने आदि के सबंध में वैज्ञानिक प्रशिक्षण देता है।

(४) राष्ट्रीय नागरिक सुरक्षा महाविद्यालय, नागपुर, (National Civil Defence College, Nagpur)

यह महाविद्यालय मधीय तथा राज्य सरकारी के अधिकारियों को प्राधान-कालीन सुरक्षा से सम्बन्धित प्रशिक्षण देता है।

(५) भारतीय-तिब्बती सीमा पुलिस, नई दिल्ली (Indo-Tibetan Border Police, New Delhi) इसका प्रमुख अधिकारी स्पेशल इन्स्पेक्टर जनरल पुलिस होता है। यह भारतीय-तिब्बती सीमा की देखभाल करता है।

(६) क्षेत्रीय पंजीकरण कार्यालय, मद्रास (Regional Registration Office Madras) इस कार्यालय में भारत घाते वाले विदेशी नागरिकों का पंजीकरण किया जाता है।

(७) चल मापानकालीन नागरिक फोर्स (Mobile Civil Emergency Force) इसका संगठन आपातकाल में पुलिस द्वारा नागरिकों के सुरक्षा कार्यों में सहायता पहुँचाने के लिए किया गया है।

(८) क्षेत्रीय कार्यालय हिन्दी शिक्षण कार्यक्रम, (Regional Office, Hindi Teaching Scheme) ये कार्यालय नई दिल्ली, बम्बई, कच्छला और मद्रास में स्थित हैं। इस कार्यक्रम के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों को हिन्दी पढ़ाई जाती है।

विशेष अध्ययन के लिए

इण्डियन इन्स्टीट्यूट : दी ऑरियेन्टलइनेशन ऑफ दी गवर्नमेंट

ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन : ऑफ इण्डिया

सचदेव एण्ड दुपा : स्टडीज इन इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन

## वित्त मंत्रालय

वित्त मंत्रालय का प्रारम्भ सन् १८१० ई० में हुआ था जबकि ईस्ट इण्डिया कम्पनी के भारत सरकार के जन विभाग (Public Department) में एक शाखा के रूप में इसकी स्थापना हुई । सन् १८४३ में इसको एक स्वतंत्र विभाग बना दिया गया । स्वतंत्र विभाग बनाने का उद्देश्य भारत सरकार के वित्तीय प्रशासन का पुनर्गठन करना था । सन् १८६० ई० में इंग्लैंड से मिस्टर जेम्स विल्मन वित्त-विभाग का भार संभालने को भेजे गए । उन्होंने बजट प्रथा का प्रारम्भ किया और वित्तीय प्रशासन का पुनर्गठन किया ।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद सन् १९४७ में वित्त मंत्रालय बन गया । सन् १९८९ में मंत्रालय का पुनर्गठन किया गया और इसमें दो विभाग कर दिए । दोनों विभागों में अलग-अलग सचिवों की व्यवस्था की गई । वित्त मंत्रालय के दो विभाग ये थे —

१. राजस्व एवं व्यय विभाग (Department of Revenue & Expenditure).

२. आर्थिक कार्य विभाग (Department of Economic Affairs)

इस मंत्रालय में पुन सन् १९५५ में कम्पनी विधि प्रशासन विभाग (Company Law Administration) की स्थापना की गई । अगले वर्ष सन् १९५६ में राजस्व एवं व्यय विभाग को दो स्वतंत्र विभागों में सगठित किया गया । ये दो विभाग राजस्व विभाग (Department of Revenue) और व्यय विभाग (Department of Expenditure) थे ।

इस तरह वित्त मंत्रालय में चार विभाग बन गये

१. राजस्व विभाग
२. व्यय विभाग
३. आर्थिक कार्य विभाग
४. कम्पनी विधि प्रशासन विभाग

चारों विभागों के लिए अलग अलग सचिव नियुक्त किये गए । प्रारम्भ में चारों सचिवों के कार्यों में समन्वय स्थापित करने के लिए एक प्रमुख वित्त सचिव (Principal Finance Secretary) की नियुक्ति की गई । पहले प्रमुख वित्त सचिव एच० एम्० पटेल थे । श्री पटेल के सेवा निवृत्ति के पश्चात् यह पद उठा दिया और चारों ही सचिव स्वतंत्र रूप में मंत्री महोदय के पास अपनी फाइलें भेजने लगे ।



वर्तमान समय (१-१२-६६) में मन्त्रालय के चार विभाग निम्नलिखित हैं—

१. आर्थिक कार्य विभाग
२. व्यय विभाग
३. राजस्व एवं बीमा विभाग
४. बैंक व्यापार विभाग

इन विभागों के कार्य इस प्रकार हैं—

### १. आर्थिक मामलों का विभाग

इस विभाग में चार प्रभाग (Division) हैं ।

#### (१) बाह्य वित्त प्रभाग (External Finance Division)

यह विदेशी एवं विदेशी आर्थिक एवं वित्तीय सम्बन्धों से भारत के सम्बन्धों की देखभाल करता है । विदेशी मुद्रा एवं मुद्रा नियन्त्रण, विदेशी वित्तीय एवं तकनीकी, सहायता विदेशी निवेश (Foreign Investment) अन्य देशों को दी जाने वाली धनराशि आदि से सम्बन्धित सभी समस्याएँ इसी प्रभाग के हाथ में हैं ।

#### (२) आन्तरिक वित्त प्रभाग (Internal Finance)

यह प्रभाग मुद्रा, सार्वजनिक क्षेत्र में स्वयं उत्पादन, टङ्गमाल, चाँदी परि-करणशाला, सेक्युरिटी प्रेस, एवं सेक्युरिटी प्रेस मिल, तथा कोलार स्वयं खान (Kolar Gold Mine) पर नियन्त्रण रखता है । रिजर्व बैंक, स्टेट बैंक तथा अन्य बैंकों, निर्यात वृद्धि इण्डस्ट्रियल फाइनेंस कारपोरेशन एक्ट १९४८ तथा इंडस्ट्रियल डेवलपमेंट बैंक ऑफ इण्डिया एक्ट १९६४ का प्रशासन भी इसी विभाग के अन्तर्गत आता है ।

#### (३) आर्थिक प्रभाग (Economic Division)

इस प्रभाग का कार्य नई आर्थिक प्रवृत्तियों पर ध्यान रखना तथा आर्थिक मामलों में सम्बन्धित अनुसंधान करना है । यह समय-समय पर आर्थिक नीति के सम्बन्ध में मन्त्रालय को परामर्श भी देता है ।

#### (४) बजट प्रभाग (Budget Division)

यह प्रभाग केन्द्रीय सरकार का बजट बनवाना है । पूरक अनुदान (Supplementary Grant) इसी प्रभाग के अन्तर्गत आता है । राष्ट्र ऋण (Public Debt) राजकीय ऋण (Public loan) राज्य सरकारों के ऋण, वित्तीय आयोग की सिफारिशों को कार्यान्वित करना, कटिजेंसी फंड ऑफ इण्डिया के नियमों का प्रशासन, केन्द्र सरकार के ट्रेजरी नियम, तथा कम्पलसरी डिपोजिट एक्ट, १९६३ का प्रशासन आदि भी इसी प्रभाग के अन्तर्गत आते हैं ।

#### २. व्यय विभाग (Department of Expenditure)

इस विभाग में चार प्रभाग हैं—

#### १. संस्थापन प्रभाग (Establishment Division)

कार्मिक वर्गों की सेवा की शर्तों तथा वित्तीय सहायता के प्रशासन के लिए

उत्तरदायी है।

२. कर्मचारी दल निरीक्षण इकाई (Staff Inspection Unit)

यह सरकारी कार्यालयों में कार्मिक वर्ग की सख्या पर नियन्त्रण रखने के लिए कार्य-भार अध्ययन की व्यवस्था करता है।

३. असेनिक व्यय प्रभाग (Civil Expenditure Division)

यह प्रभाग मंत्रालयों के असेनिक व्यय पर नियन्त्रण रखता है। यह विन्तीय मामलों में अन्य मन्त्रालयों को परामर्श देता है।

४. सैनिक व्यय प्रभाग (Defence Expenditure Division)

रक्षा मन्त्रालय को वित्तीय मामलों में परामर्श देता है। यह प्रभाग रक्षा आन्तरिक लेखा-जर्चि, लेखा आदि पर भी नियन्त्रण रखता है।

३. राजस्व एवं बीमा विभाग (Department of Revenue & Insurance)

यह विभाग केन्द्रीय सरकार के समस्त करो—प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष—के प्रशासन के लिए जिम्मेवार है। यह जीवन बीमा एवं सामान्य बीमा का काम भी देखता है।

४. बैंक व्यापार विभाग (Department of Banking)

अगस्त सन् १९६९ में १४ प्रमुख बैंकों के राष्ट्रीयकरण के बाद इनके प्रशासन की व्यवस्था के लिए बैंक व्यापार विभाग की स्थापना की गई। यह विभाग प्रमुख रूप से निम्नलिखित कार्य करता है

१. सभी भारतीय बैंकों—चाहे राष्ट्रीयकृत ही अथवा नहीं—की देखभाल
२. भारतीय क्षेत्र में विदेशी बैंकों के कामों की देखभाल
३. रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया से सम्बन्धित विषय
४. सहकारी बैंकों में सम्बन्धित विषय
५. जीवन बीमा निगम तथा युनिट ट्रस्ट ऑफ इण्डिया पर नियन्त्रण

संगठन

वित्त मन्त्रालय भारत सरकार के महत्त्वपूर्ण मन्त्रालयों में से एक है। इसका प्रधान सदैव से कैबिनेट स्तर का मन्त्री रहा है। उसकी सहायता के लिए एक राज्य मन्त्री तथा एक उपमन्त्री भी होता है।

प्रत्येक विभाग एक सचिव की अधीनता में काम करता है। सचिव की सहायता के लिए अतिरिक्त सचिव, समुक्त सचिव, प्रति सचिव, अवर सचिव आदि होते हैं। अन्य मन्त्रालयों की अपेक्षा इस मन्त्रालय में अतिरिक्त सचिव, समुक्त सचिव की संख्या अधिक है। व्यय विभाग में अकेले ही ३ अतिरिक्त सचिव तथा १० समुक्त सचिव हैं। (यह संख्या १-१०-६८ की है)

प्रत्येक विभाग का सचिव सीधे मन्त्री महोदय में सम्पर्क रखता है। मन्त्रालय

के चारों विभागों में समन्वय की व्यवस्था नहीं है। पहले प्रमुख वित्त सचिव का पद हटा करवा था जिससे कि चारों विभागों के कार्यक्रमों में समन्वय स्थापित करने में सहायता मिलती थी। पर अब यह पद नहीं रह गया है।

### सलग्न कार्यालय

वित्त मंत्रालय के सलग्न कार्यालय निम्नलिखित हैं :

१. राष्ट्रीय बचत संगठन, नागपुर (National Savings Organisation, Nagpur)

यह संस्था जन-साधारण की स्वेच्छा से बचत करने के लिए उत्साहित करती है। इससे मुद्रास्फीति की प्रवृत्ति पर नियंत्रण रहता है और जन-साधारण को अपनी बचत पंचवर्षीय योजनाओं में लगाने का अवसर मिलता है। नागपुर में मुख्य कार्यालय के अतिरिक्त राज्यों में इसके क्षेत्रीय कार्यालय हैं।

२. निरीक्षक निदेशालय (अ.यकर) (Directorate of Inspection, Income Tax)

इस निदेशालय के निम्नलिखित कार्य हैं .

- (१) इ सपेक्टिंग असिस्टेंट कमिश्नर के निरीक्षण कार्यालय निर्धारित करना।
- (२) निरीक्षण रिपोर्टों की जाँच करना।
- (३) इ सपेक्टिंग असिस्टेंट कमिश्नर के निरीक्षण के लिए नीति निर्धारित करना।
- (४) निरीक्षण रिपोर्टों में बताये गये दावों को दूर करने के लिए आदेश देना।
- (५) राजपत्रांकित (Gazetted) एवं अराजपत्रांकित (Non-Gazetted) अधिकारियों के प्रशिक्षण का प्रबन्ध करना।
- (६) राजपत्रांकित एवं अराजपत्रांकित कर्मचारियों के लिए विभागीय परीक्षाओं का प्रबन्ध।

३. निरीक्षण निदेशालय जाँच पड़ताल (Directorate of Inspection (Investigation))

- (१) कर अपवचन के गम्भीर मामलों की जाँच
- (२) विशेष परिमंडला का तकनीकी नियंत्रण
- (३) लेखा परीक्षण आदि के सम्बन्ध में तकनीकी जाँच
- (४) सतर्कता।

४. निरीक्षण निदेशालय (अनुसंधान साहित्यी एवं प्रकाशन) (Directorate of Inspection (Resear, Statistics & Publication))

यह निदेशालय निम्नलिखित कार्य करता है .

- (१) कर प्रशासन, बजट की नीति, प्रशासकीय नियंत्रण आदि से सम्बन्धित मॉडरेट एवमित करना।
- (२) कर सम्बन्धी अनुसंधान

(३) नियम पुस्तिकाओं और विवरण पत्रिकाओं का प्रकाशन

(४) केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर मण्डल (Central Direct Taxes Board) को प्रपत्र आदि के सम्बन्ध में परामर्श देना ।

(५) विभिन्न प्रकार के प्रपत्रों का प्रकाशन करना

(६) अखिल भारतीय राजस्व सम्बन्धी आर्डरों का प्रकाशन करना

५. निरीक्षण निदेशालय सीमा (शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पादन शुल्क) नई दिल्ली, (Directorate of Inspection, Customs & Excise, New Delhi)

यह निदेशालय सीमा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क विभाग की प्रान्तरिक लेखा परीक्षा करता है तथा इन शुल्कों का सही निर्धारण एवं वसूली करता है । सीमा-शुल्क एवं उत्पादन शुल्क प्रशिक्षण स्कूल भी इसी निदेशालय के अन्तर्गत आता है ।

६. राजस्व आसूचना निदेशालय, नई दिल्ली (Directorate of Revenue Intelligence, New Delhi)

यह निदेशालय अखिल भारतीय स्तर पर तस्कर व्यापार के सम्बन्ध में सूचनाएँ एकत्रित करता है और उसको रोकने का प्रबन्ध करता है । तस्कर व्यापार को रोकने के लिए अफसरों के प्रशिक्षण का भी प्रबन्ध करता है ।

७. प्रवर्तन निदेशालय (Directorate of Enforcement)

यह निदेशालय विदेशी मुद्रा नियन्त्रण अधिनियम १९४७ के विरुद्ध अपराधों को देसभाल करता है ।

८. बीमा विभाग, शिमला (Department of Insurance, Simla)

यह विभाग निम्नलिखित काम करता है

(१) बीमा अधिनियम १९३८ का प्रशासन

(२) केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों को बीमा सम्बन्धी मामलों में परामर्श देना ।

(३) केन्द्रीय सरकार को बीमा अधिनियम १९३८ के अन्तर्गत सांविधिक कर्तव्यों को पूरा करने में सहायता देना ।

अधीनस्थ कार्यालय

१. इण्डिया सेवयुरिटी प्रेस, नासिक रोड—इस प्रेस में डाक एवं दूसरी टिकटें, पोस्ट आफिस के फार्म आदि, पासपोर्ट, रिजर्व बैंक के लिए नोट आदि छापे जाते हैं । विदेशी सरकारें यदि चाहे तो उनके भी नोट आदि यहाँ छापे जाते हैं ।

२. ससेवयुरिटी प्रेस मिल, होशंगाबाद—यहाँ पर प्रति वर्ष २००० टन नोट छापने के कामज बनाने का कारखाना है ।

३. कोलार स्वर्ण प्लान मैसूर—मैसूर सरकार से १९६२ में यह प्लान भारत सरकार ने ले ली है । इस प्लान से उत्पादित ममस्त स्वर्ण भारत सरकार ले लेती है ।

४. क्षेत्रीय निदेशक, राष्ट्रीय वचत—पूरे देश में १९ क्षेत्रीय निदेशक हैं ।

निदेशक अपने क्षेत्र में राष्ट्रीय बचत आन्दोलन को प्रोत्साहन देते हैं। यह काम राज्य सरकारों एवं गैर सरकारी व्यक्तियों की सहायता से किया जाता है।

५. भारत सरकार की टकसाले बम्बई, कलकत्ता, हैदराबाद—इन टकसालों में भारत सरकार के लिए सिक्के ढाले जाते हैं। यहाँ पर चाँदी और सोने के परिष्करण का भी काम होता है। नोटों की पंचिम मशीन की मरम्मत होती है और सरकारी तमगों और बँज आदि बनाए जाते हैं।

६. आमापन विभाग, बम्बई और कलकत्ता (Assay Department Bombay & Calcutta)—ये बम्बई और कलकत्ता में टकसालों के साथ संलग्न हैं। ये विभाग टकसालों में निर्मित सिक्कों की शुद्धता का परीक्षण करते हैं।

७. चाँदी परिष्करण शाला, कलकत्ता (Silver Refinery Calcutta)—इसपरिष्करणशाला में उन चाँदी के सिक्कों को मला कर चाँदी निकाली जाती है जो अब चालू नहीं हैं।

८. रिट्रैबिलिडिशन फाइनेंस एडमिनिस्ट्रेशन यूनिट, नई दिल्ली—रिट्रैबिलिडिशन फाइनेंस एडमिनिस्ट्रेशन का विभाग सन् १९६० में बंद कर दिया गया था। इस विभाग द्वारा दिये ऋणों की वसूली के लिए यह यूनिट जिम्मेवार है।

९. रक्षा लेखा विभाग नई दिल्ली—(Defence Accounts Department, New Delhi)—यह विभाग रक्षा सेवाओं के लेखा के लिए उत्तरदायी है। आन्तरिक लेखा परीक्षा भी इसी विभाग के अन्तर्गत आता है। इसका प्रधान प्रतिरक्षा लेखा महानिष्पन्नक (कन्ट्रोलर जनरल ऑफ डिफेन्स एकाउण्ट्स) है।

१०. वित्तीय परामर्शदाता और मुख्य लेखा अधिकारी का कार्यालय फरवका बंरेज परियोजना, मुम्बई, पश्चिम बंगाल—यह कार्यालय फरवका बंरेज परियोजना के अध्यक्ष, वित्तीय और लेखा कार्यों को संभालता है।

११. सीमा कर विभाग—यह विभाग सीमा कर वसूल करता है। तस्करी व्यापार को रोकता है। आयात-निर्यात पर नियंत्रण रखता है। बम्बई, कलकत्ता, कोचीन, मद्रास, विशाखापटनम्, काँडला, पाडीचंगी और गोवा सीमा कर कार्यालयों के द्वारा विभाग काम करता है।

१२. केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विभाग (The Central Excise Department) केन्द्रीय सरकार द्वारा लगाये गए उत्पाद शुल्क (Excise) की वसूली के लिए उत्तरदायी है।

१३. आयकर विभाग—

यह विभाग आयकर को निर्धारित करने और उसकी वसूली के लिए जिम्मेवार है। प्रशासन की सुविधा के लिए विभाग १९ इकाइयों में बँटा है। इकाई का प्रधान आयकर आयुक्त होता है। आयकर के प्रतिरिक्त अधिक लाभ कर अधिनियम १९४० (Excess Profit Tax Act, 1940) व्यापार लाभ कर अधिनियम १९४७ (Busi-

ness Profit Tax Act, 1947) स्टेट ड्यूटी एक्ट, १९५३ (Estate Duty Act, 1953) सम्पत्ति कर अधिनियम, १९५७ (Wealth Tax Act, 1957) व्यय कर अधिनियम, १९५७ (Expenditure Tax Act, 1947) तथा दान कर अधिनियम, १९५८ (Gift Tax Act, 1958) आदि का प्रशासन भी इसी विभाग के हाथ में है। नागपुर स्थित आयकर अधिकारी प्रशिक्षण स्कूल भी इसी विभाग के अन्तर्गत आता है।

१४. सांख्यिकी एवं आसूचना शाखा (केन्द्रीय उत्पाद) नई दिल्ली (Statistics & Intelligence Branch (Central Excise) New Delhi)

यह शाखा केन्द्रीय उत्पाद से सम्बन्धित आँकड़े एकत्रित करती है एवं उनकी व्याख्या करती है।

१५. केन्द्रीय राजस्व नियन्त्रण प्रयोगशाला, नई दिल्ली (Central Revenue Control Laboratory, New Delhi)

प्रयोग शाला निम्नलिखित काम करती है—

(अ) केन्द्रीय राजस्व मण्डल की रासायनिक जाँच के आधार पर तकनीकी परामर्श देती है।

(ब) आबकारी प्रयोगशालाओं की जाँच की विधियों में एकरूपता स्थापित करती है।

(ग) विशेष प्रकार की रासायनिक जाँच आदि करती है।

१६. स्वापक तथा अफीम विभाग (Narcotics & Opium Department)

इस विभाग का प्रधान स्वापक आयुक्त है। यह विभाग देश के नशीले पदार्थों के प्रशासन में समन्वय स्थापित करता है, और अफीम विभाग के कार्यों पर नियन्त्रण रखता है।

१७. स्वर्ण नियन्त्रण प्रशासक का क्षेत्रीय कार्यालय, बम्बई

यह आफिस स्वर्ण नियन्त्रण नियम को लागू करने के लिए जिम्मेदार है।

१८. स्टाक एक्सचेंज डायरेक्टोरेट, बम्बई

इस निदेशालय की दो शाखाएँ हैं। एक बम्बई में स्थित है और दूसरी दिल्ली में। यह स्टाक एक्सचेंज (शेयर बाजार) पर नियन्त्रण रखता है और उनके प्रबन्ध में सुधार लाने का प्रयास करता है।

अन्य संस्थाएँ

१. रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया

रिजर्व बैंक की स्थापना सन् १९३५ में की गई थी और १९४९ में इसका राष्ट्रीयकरण कर दिया गया। इसका केन्द्रीय कार्यालय बम्बई में स्थित है। यह सरकार को आर्थिक, वित्तीय एवं बैंक व्यापार की समस्याओं पर परामर्श देता है। यह देश की मुद्रा स्थिति पर नियन्त्रण रखता है। यह देश का केन्द्रीय बैंक है और अन्य बैंकों पर नियन्त्रण रखता है।

२. स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया और इसकी उपसगी संस्थाएँ  
इस बैंक की स्थापना सन् १९५५ में हुई थी। इस बैंक की अधिकृत पूंजी २० करोड़ है जिसमें से ५०% से अधिक रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया द्वारा लगाई गई है। इसका प्रबंध एक केन्द्रीय बोर्ड द्वारा किया जाता है जिसमें २० सदस्य होते हैं। इसके उपसंगियों की संख्या ७ है। प्रत्येक उपसगी बैंक के प्रबंध के लिए बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स है। बोर्ड में सदस्यों की संख्या १० होती है।

३. युनिट ट्रस्ट ऑफ इण्डिया, बम्बई  
यह एक स्वायत्त निगम है। इसकी पूंजी ५ करोड़ की है, जिसमें से १/२ रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया द्वारा लगाई गई है। बाकी पूंजी, जीवन बीमा विभाग, स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया और इसकी उपसंगियों तथा अन्य बैंकों द्वारा लगाई गई है। ग्यास (ट्रस्ट) का प्रबंध एक ग्यास मण्डल के हाथों में है जिसमें १० सदस्य होते हैं।

४. डिपॉजिट इनशोरेंस कॉरपोरेशन, बम्बई  
इसकी स्थापना डिपॉजिट इनशोरेंस कॉरपोरेशन एक्ट, १९६१ के अन्तर्गत की गई है। यह व्यावसायिक बैंकों में जमा धनराशि का बीमा करता है। व्यावसायिक बैंकों के लिए इसके अन्तर्गत बीमा करवाना आवश्यक है।

५. इंडस्ट्रियल फाइनेंस कॉरपोरेशन ऑफ इण्डिया, नई दिल्ली—इंडस्ट्रियल फाइनेंस कॉरपोरेशन एक्ट, १९४८ के अन्तर्गत इसकी स्थापना की गई है। यह औद्योगिक प्रतिष्ठानों को पूंजी उपलब्ध कराना है।

६. इंडस्ट्रियल क्रेडिट एण्ड इन्वेस्टमेंट्स कॉरपोरेशन ऑफ इण्डिया लिमिटेड, बम्बई—यह भारतीय कम्पनी अधिनियम के अन्तर्गत रजिस्टर्ड एक प्राइवट बैंक है। इसकी स्थापना सन् १९५५ में की गई थी। यह निजी क्षेत्र के औद्योगिक प्रतिष्ठानों को विकास के लिए रुपये एवं विदेशी मुद्रा में कर्ज देता है।

७. इंडस्ट्रियल डेवलपमेंट बैंक ऑफ इण्डिया बम्बई—इसकी स्थापना १९६४ में इंडस्ट्रियल डेवलपमेंट बैंक ऑफ इण्डिया एक्ट, १९६४ के अन्तर्गत की गई थी। इसकी अधिकृत पूंजी १ अरब रुपये है यह रिजर्व बैंक के उपसगी के रूप में काम करता है।

८. एपोकल्चरल रीफाईनेंस कॉरपोरेशन, बम्बई—यह निगम कृषि विकास की बड़ी-बड़ी योजनाओं के लिए धनराशि उपलब्ध करवाता है। सरकारी गारंटी पर ही कॉरपोरेशन ऋण देता है। इसका प्रबंध बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स के हाथ में है जिसमें ९ सदस्य होते हैं।

९. इण्डियन इन्वेस्टमेंट सेंटर, नई दिल्ली—इसकी स्थापना सन् १९६० में की गई। इसका उद्देश्य विदेशी पूंजी को भारत में आने में सहायता करना है। इसके प्रबंध के लिए एक प्रबंधकीय मण्डल है। प्रबंधकीय मण्डल का सभापति गैटिंग का प्रधान होता है। प्रधान की सहायता के लिए कार्यकारी निदेशक होता है।

विशेष अध्ययन के लिए

इंजिनियरिंग इन्स्टीट्यूट	:	डी ऑरगेनाइजेशन ऑफ
आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन	:	डी गवर्नमेंट आफ इण्डिया

---



## संयुक्त राष्ट्र-संघ

संयुक्त राष्ट्र-संघ की स्थापना २४ अक्टूबर, १९४५ को की गई थी। प्रत्येक वर्ष सारे विश्व में यह दिन संयुक्त राष्ट्र दिवस के रूप में मनाया जाता है। पर राष्ट्र-संघ के न्यूयार्क के मुख्यालय पर अधिक धूमधाम से जन्म दिन मनाने की कोई परम्परा नहीं है। राष्ट्रसंघ को सर्वत्र बर्तमानों से गुजरना पड़ता है तथा घनाभाव की स्थिति सर्वत्र ही बनी रहती है। दो दशकों से अधिक समय तक काम करने के बाद भी इसका भविष्य अनिश्चित सा ही है।<sup>१</sup>

संयुक्त राष्ट्र-संघ का मूल घोषणा-पत्र ५१ राष्ट्रों के परामर्श एवं सहमति से बनाया गया था। इसका प्रमुख उद्देश्य विश्व में शांति बनाये रखना तथा विकासशील देशों के उत्तरोत्तर विकास के लिए प्रयास करना है। राष्ट्र-संघ की स्थापना द्वितीय विश्वयुद्ध की घटनाओं के कारण हुई। १२ जून, १९४१ की लन्दन घोषणा में सभी राष्ट्रों ने—जोकि जर्मनों के विरुद्ध लड़ रहे थे—एक ऐसे विश्व की स्थापना के लिए सहमति प्रकट की जहाँ आक्रामकता न हो तथा आर्थिक एवं सामाजिक सुरक्षा हो।

डम्बरटन ओक्स (Dumbarton Oaks) वाशिंगटन की अन्तरिम सम्मेलन में जहाँ अमेरिका, ब्रिटेन, रूस, और राष्ट्रवादी चीन के प्रतिनिधि उपस्थित थे, यह निश्चय किया गया कि इस अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की प्रमुख रूपरेखा लीग ऑफ नेशन्स के जैसी ही रहनी चाहिए। एक सभा जहाँ पर कि सारे राष्ट्रों के प्रतिनिधि रहें तथा एक परिषद् जिसके केन्द्र (Nucleus) में प्रमुख राष्ट्र (Great Powers) हों जोकि मुख्य रूप से शांति एवं सुरक्षा के लिए उत्तरदायित्व ग्रहण करें। प्रत्यासिता (Trusteeship) सुरक्षा परिषद् में मतदान प्रक्रिया एवं संगठन की सदस्यता आदि पर वाल्टा सम्मेलन में विचार करने का निश्चय किया गया।

वाल्टा सम्मेलन में प्रमुख राष्ट्रों को सुरक्षा परिषद् में निषेधाधिकार (Veto) देने का निर्णय किया गया। निषेधाधिकार का अर्थ यह है कि यदि प्रमुख राष्ट्रों में से कोई भी राष्ट्र किसी बंट को, अतुल्य सम्पत्ति को बँट उसे केवल अपने वोट से ही नकारावित होने से रोक सकता था। ऐसा करने का उद्देश्य यह था कि प्रमुख राष्ट्रों में एकता बनी रहे और किसी भी प्रमुख राष्ट्र की इच्छा के विरुद्ध कोई काम न हो।

१. International Relations ; Palmer and Perkins Chapter 12, pp. 298.

राष्ट्रसभ की सदस्यता के लिए निर्णय किया गया कि वे सभी राष्ट्र जिन्होंने घुरी शक्तियों (Axis Powers) के विरुद्ध १ मार्च, १९४५ तक युद्ध की घोषणा कर दी थी वे सदस्य बन सकते थे ।

युनाइटेड नेशन्स वॉ-फ्रॉन्स प्रॉन इ टर्नेशनल प्रॉरगेनाइजेशन की बैठक सेन-शासिमको में २५ अप्रैल तद् १९४५ को हुई । इस बैठक में ५१ राष्ट्रों ने भाग लिया । इस बैठक में संयुक्त राष्ट्र सभ के घोषणा-पत्र पर अन्तिम रूप से विचार-विमर्श किया गया । सारे निर्णय दो तिहाई बहुमत से किये गए । घोषणा-पत्र एवं सशोधनों की प्रत्येक धारा पर मतदान हुआ ।

सबसे विवादास्पद प्रश्न प्रमुख राष्ट्रों के हाथ में निषेधाधिकार (Veto) का एकाधिकार था । फ्रांस्ट्रेलिया एवं न्यूजीलैण्ड के नेतृत्व में छोटे राष्ट्रों ने प्रमुख राष्ट्रों के हाथ में निषेधाधिकार के एकाधिकार का विरोध किया । दूसरी ओर रूस की मांग थी कि क्रियाविधि सम्बन्धी मामलों में भी निषेधाधिकार दिया जाना चाहिए । अन्त में यह निर्णय किया गया कि किसी मामले पर विचार-विमर्श की प्रक्रिया के सम्बन्ध में निषेधाधिकार नहीं होगा । पर कार्यवाही (Action) पर निषेधाधिकार रहेगा ।

संयुक्त राष्ट्र-सभ के घोषणापत्र और लीग ऑफ नेशन्स के प्रतिश्रव में बहुत कुछ समानता है । दोनों ही में शांति एवं सुरक्षा प्रमुख उद्देश्य हैं । इनकी प्राप्ति के लिए दोनों में ही राष्ट्रों के पारस्परिक सहयोग एवं सद्भावना पर बल दिया गया है । संयुक्त राष्ट्र-संघ की साधारण सभा (General Assembly) लीग ऑफ नेशन्स की प्रमेम्बली के समान ही है । दोनों में ही राष्ट्रों के भाषण एवं वोट के अधिकार की समानता थी । शांति एवं सुरक्षा के मामले में सुरक्षा परिषद् (Security Council) का योग अधिक महत्त्वपूर्ण है । साधारण सभा उभी प्रश्न पर विचार कर सकती है जोकि सुरक्षा परिषद् के विचाराधीन नहीं है । प्राथिक, सामाजिक और समाशापन (Mandate) सम्बन्धी प्रश्न लीग के प्रतिश्रव में कौंसिल को दिये गए थे । राष्ट्र-सभ के घोषणा पत्र में ये शक्तियाँ प्रमेम्बली को दी गई हैं । संयुक्त राष्ट्र-सभ का अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय लीग के परमानेंट कोर्ट ऑफ इंटरनेशनल जस्टिस का ही प्रतिरूप है ।

संयुक्त राष्ट्र-सभ का मुख्यालय न्यूयार्क में टर्टल बे (Turtle Bay) नामक स्थान पर स्थित है । यह भूमि दानवीर राबफेजर परिवार ने राष्ट्र-सभ को ८५ लाख डालर में खरीद कर दी है । भवन निर्माण के लिए अमेरिकी सरकार ने राष्ट्र-सभ को ६०० लाख डालर का ऋण बिना किसी सूद के दिया है । राष्ट्र-सभ यह धनराशि २५ लाख डालर प्रति वर्ष की दर से अमेरिकी सरकार को वापस करता है । अब संयुक्त राष्ट्र-सभ का निज का ३६ मजिलों का भवन है । अनेक सदस्य राष्ट्रों ने भवन को सुचारु रूप से सजाने के लिए ग्रेट बे रूप में बहुत सी वस्तुएँ दी हैं ।

## संयुक्त राष्ट्र-संघ का घोषणा-पत्र

संयुक्त राष्ट्र संघ के घोषणा-पत्र (चार्टर) में १९ अध्याय तथा १११ धारार्य हैं। यह लीग ऑफ नेशन्स के प्रतिश्रव (कोव्हेन्ट) से कहीं अधिक विस्तृत है जिसमें केवल २६ धारार्य ही थी। राष्ट्र-संघ के घोषणा-पत्र में राष्ट्रों की सदस्यता, संघ के विभिन्न अंगों, भगडों के शांतिपूर्ण समझौते, अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक एवं सामाजिक सहयोग, प्रत्यासिता समा (Trusteeship Council) अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय, सचिवालय आदि की विस्तृत रूप से व्याख्या की गई है।

घोषणा पत्र की प्रस्तावना के अनुसार राष्ट्र-संघ के निम्नलिखित उद्देश्य हैं :

१. विश्व को युद्ध की विभीषिका से बचाना।
२. मनुष्यों के मौलिक मानवीय अधिकारों की रक्षा, एवं राष्ट्रों में समानता का व्यवहार।
३. अन्तर्राष्ट्रीय शांति के लिए सधियों एवं अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों को लागू करना।

४. मनुष्यमात्र के लिए सामाजिक प्रगति एवं उनके जीवन स्तर को ऊँचा उठाने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग।

उपरोक्त उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए घोषणा-पत्र की प्रस्तावना में निम्नलिखित उपायों का मुझाव दिया गया है—

१. राष्ट्रों में पारस्परिक सहनशीलता का उद्भव करना, जिससे कि अन्तर्राष्ट्रीय शांति बनी रहे तथा राष्ट्र अन्धे पडौंसियों की तरह रह सकें।
२. अन्तर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा के लिए एक होकर काम करना।
३. सैनिक शक्ति का उपयोग केवल अन्तर्राष्ट्रीय शांति के लिए राष्ट्रसंघ की सहमति से करना। आपसी भगडों के निपटारे के लिए सैन्य शक्ति का उपयोग न करना।

४. अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के माध्यम से विश्व का सामाजिक एवं आर्थिक विकास करना।

इस समय संयुक्त राष्ट्रसंघ में १३७ राष्ट्र सदस्य हैं। राष्ट्रसंघ राष्ट्रों में समानता के आधार पर संगठित किया गया है। चाहे बोट राष्ट्र छोटा हो या बड़ा साधारण सभा में उसे एक ही मत देने का अधिकार है। अमेरिका और रूस जैसे शक्तिशाली राष्ट्र भी एक ही बोट के अधिकारी हैं जिस प्रकार नेपाल आदि छोटे राष्ट्र। वे सभी राष्ट्र जो संघ के चार्टर में प्रास्था रखते हैं इन्हें सदस्य बन सकते हैं। सदस्यता के इच्छुक राष्ट्रसंघ की सदस्यता के लिए आवेदन-पत्र प्रस्तुत करते हैं। सबसे पहले सुरक्षा परिषद की नये सदस्यों की प्रवेश समिति आवेदन पत्र पर विचार करती है। सुरक्षा परिषद के स्थायी सदस्यों की सहमति के बिना नये राष्ट्रों को सदस्यता नहीं दी जा सकती। यदि सुरक्षा परिषद के स्थायी सदस्यों की सहमति हो, तथा कुल ९ सदस्यों की सहमति हो, तो सदस्यता का प्रश्न साधारण सभा में

प्रस्तुत किया जाता है। साधारण सदस्यता के प्रश्न पर उपस्थित मतदान में भाग लेने वाले राष्ट्रों के २/३ बहुमत से निर्णय किया जाता है। इसी प्रकार राष्ट्र-संघ से सुरक्षा परिषद् की सिफारिश पर साधारण सभा किसी सदस्य को निष्कासित कर सकती है। राष्ट्रवादी चीन को हाल में राष्ट्र संघ से निष्कासित करके इसका स्थान कम्युनिस्ट चीन को दिया गया है।

यह ध्यान रखने योग्य तथ्य है कि राष्ट्र-संघ की सदस्यता किसी भी राष्ट्र की सावंबोध सत्ता का किसी प्रकार हनन नहीं करती। इसकी सदस्यता का आधार सावंबोध सत्ताधारी राष्ट्रों की परस्पर समानता है। राष्ट्र-संघ किसी भी राष्ट्र के प्रान्तरिक मामलों में हस्तक्षेप नहीं कर सकता। राष्ट्रसंघ को बाध्यकारी शक्तियों बहुत ही कम हैं। इसके विभिन्न अंग जाँच पड़ताल कर सकते हैं, वादविवाद कर सकते हैं तथा सदस्य राष्ट्रों से किसी बात के लिए सिफारिश कर सकते हैं। इतना होने पर भी राष्ट्र-संघ का चार्टर सदस्य राष्ट्रों से यह तो आशा करता ही है कि कुछ विशेष परिस्थितियों को छोड़ कर वे आपसी भगड़ों को निबटाने के लिए सैन्य शक्ति का उपयोग नहीं करेंगे।

#### विशेष अध्ययन के लिए

गुडरिच	: दी युनाइटेड नेशन्स
वर्मा दीनानाथ	: अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध
पामर एण्ड पकिन्स	: इंटरनेशनल रिलेशन्स
ईगलटन	: इंटरनेशनल गवर्नमेंट



## साधारण सभा

राष्ट्रसभ के चार्टर की धारा ६ के अनुसार सभी सदस्य राष्ट्र साधारण सभा के सदस्य होते हैं। वर्तमान समय में साधारण सभा की सदस्यता १३७ है। साधारण सभा में प्रत्येक सदस्य राष्ट्र ५ प्रतिनिधि तथा ५ अन्य प्रतिनिधि (Alternate Delegate) भेज सकता है। प्रत्येक सदस्य राष्ट्र मतदान में एक मन देने का ही अधिकारी होता है। साधारण सभा सभी राष्ट्रीय की ममानता के आधार पर सगठित है तथा इसमें छोटे और बड़े राष्ट्रीय के बीच कोई भेदभाव नहीं किया जाता है।

साधारण सभा की बैठक प्रति वर्ष होती है। यह बैठक गितम्बर महीने के तीसरे मंगलवार से प्रारंभ होती है तथा दिसम्बर के मध्य तक चलती है। पर यदि आवश्यक होता है तो इसकी बैठक अधिक दिनों तक चलनी रहनी है।

साधारण सभा की इस वापिक बैठक के अतिरिक्त और भी असाधारण बैठकें हो सकती हैं। ये असाधारण बैठकें सुरक्षा परिषद् के आग्रह पर महासचिव द्वारा बुलाई जाती हैं। यदि साधारण सभा के आगे से अधिक सदस्य आग्रह करें तो भी असाधारण बैठकें बुलाई जा सकती हैं। इस प्रकार की विशेष बैठकें पेंसेन्टाइन, मध्यपूर्व, हंगरी, लेबनान आदि की समस्याओं पर विचार करने को बुलाई गई हैं।

**साधारण सभा का सगठन**

प्रत्येक वर्ष साधारण सभा एक अध्यक्ष तथा १७ उपाध्यक्ष चुनती है। चुनाव गुप्त मतदान द्वारा होता है। अब यह परम्परा बन गई है कि साधारण सभा का अध्यक्ष प्रमुख राष्ट्रीय के प्रतिनिधियों में से नहीं चुना जायेगा। सभा अपनी कार्य-विधि के नियम स्वयं ही बनाती है।

साधारण सभा का अधिकतर कार्य समितियों के द्वारा होता है। इन समितियों की संख्या ६ है।

प्रथम समिति—राजनैतिक तथा सुरक्षा समिति

द्वितीय समिति—आर्थिक एवं वित्तीय

तृतीय समिति—सामाजिक, मानवीय एवं सांस्कृतिक

चतुर्थ समिति—प्रत्यासत्ता (trusteeship)

पंचम समिति—प्रशासनिक एवं बजट

छठी समिति—कानूनी

इन समितियों के अतिरिक्त तीन अन्य समितियाँ भी हैं।

१. विशेष राजनैतिक समिति

२ समन्वय समिति

यह समिति साधारण सभा की कार्यवाहियों में समन्वय स्थापित करती है। इसमें २५ सदस्य होते हैं। ये २५ सदस्य निम्नलिखित हैं। साधारण सभा का अध्यक्ष १, साधारण सभा के उपाध्यक्ष १७, तथा ७ प्रमुख समितियों के अध्यक्ष।

३. परिचय-पत्र समिति (Credentials Committee) सदस्यों के परिचय-पत्र की जाँच-पड़ताल करती है। इस समिति में ६ सदस्य होते हैं जो प्रत्येक वर्ष साधारण बैठक के प्रारंभ में चुने जाते हैं।

परिचय-पत्र समिति, तथा समन्वय समिति को छोड़ कर अन्य सातों समितियों में सभी सदस्य राष्ट्रों को भाग लेने का अधिकार है। ये समितियाँ अपनी सन्तुष्टियाँ साधारण सभा के सम्मुख विचारार्थ प्रस्तुत करती हैं। समितियाँ अपनी सहायता के लिए उप समितियों की नियुक्ति कर सकती हैं। समितियों एवं उप समितियों में साधारण बहुमत के आधार पर निर्णय लिए जाते हैं।

इन समितियों के अतिरिक्त दो अन्य स्थायी समितियाँ साधारण सभा की सहायता के लिए होती हैं।

१. प्रशासकीय एवं बजट सम्बन्धी मामलों पर परामर्शदात्री समिति। इस समिति में १२ सदस्य होते हैं।

२. अशदान समिति (Committee on Contributions) इस समिति में १० सदस्य होते हैं। यह समिति साधारण सभा के सम्मुख यह सन्तुष्टि करती है कि किस राष्ट्र को सभ के व्यय के लिए कितनी धनराशि देनी चाहिए।

इनके अतिरिक्त साधारण सभा प्रावश्यकतानुसार समय-समय पर विशेष समितियाँ भी निर्मित करती है। इस प्रकार की समितियों के कुछ उदाहरण निम्नलिखित हैं।

१. शांति स्थापना के लिए विशेष समिति—३३ सदस्य (Special Committee on Peace Keeping)

२. मानव अधिकार प्रायुक्त—३२ सदस्य (Commission on Human Rights)

३. अंतरिक्ष के शांतिमय उपयोग के लिए समिति—२५ सदस्य (Committee on Peaceful Uses of Outer Space)

अधिकार एवं शक्तियाँ

साधारण सभा की शक्तियाँ वास्तव में अत्यन्त व्यापक हैं। चार्टर की सीमा के भीतर किसी भी मामले पर साधारण सभा विचार-विमर्श कर सकती है। राष्ट्र-सभ के किसी अंग के अधिकार एवं शक्तियों पर भी साधारण सभा में विचार-विमर्श किया जा सकता है। इन मामलों में साधारण सभा सदस्य राष्ट्रों अथवा मुरक्षा

परिषद् को अपनी सिफारिशें भेज सकती है। पर साधारण सभा किसी ऐसे प्रश्न पर विचार-विमर्श नहीं कर सकती जोकि सुरक्षा परिषद् के विचाराधीन है। ऐसा सुरक्षा के आग्रह पर ही किया जा सकता है। पर यदि साधारण सभा चाहे तो किसी विषय विशेष को सुरक्षा परिषद् की कार्यवली से हटा कर, साधारण सभा को इस पर वाद-विवाद करने का अवसर दिया जा सकता है। कई बार प्रस्ताव का शीर्षक बदल कर उसके सारांश को बिना बदले ही साधारण सभा में भी बहस की जा सकती है।

साधारण सभा एक ऐसा मंच है, जहाँ विभिन्न राष्ट्रों की सरकारों के प्रतिनिधि अपने विचार व्यक्त कर सकते हैं। प्रत्येक सत्र में एक सामान्य परिचर्चा होती है, जहाँ विभिन्न सरकारों के प्रतिनिधि विश्व की प्रमुख गति-विधियों पर अपने विचार व्यक्त करते हैं। साधारण सभा में विचाराधीन विषयों की सूची बहुत विस्तृत होती है, तथा भाषणों में पुनरावृत्ति की प्रवृत्ति के कारण समय का अभाव बना रहता है।

साधारण सभा में विश्वशांति बनाये रखने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग, निरस्त्रीकरण—युद्ध सामग्रियों के नियंत्रण पर विचार किया जा सकता है। किसी भी समस्या पर—जो विश्वशांति के लिए अतः उत्पन्न करती है साधारण सभा विचार कर सकती है पर शर्त यह है कि यह मामला सुरक्षा परिषद् के विचाराधीन न हो।

साधारण सभा सुरक्षा परिषद् के लिए १० प्रस्तावों सदस्यों को भी चुनती है। इसके अतिरिक्त आर्थिक तथा सामाजिक परिषद् के २७ सदस्यों तथा अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के १५ न्यायाधीशों का चुनाव भी साधारण सभा द्वारा ही किया जाता है। यह सभा सुरक्षा परिषद् की संस्तुति पर महासचिव की नियुक्ति करती है। सुरक्षा परिषद् की सिफारिश पर ही साधारण सभा नये राष्ट्रों को सदस्यता प्रदान करती है तथा सदस्य राष्ट्रों को सदस्यता से निलम्बित या निष्कासित करती है।

साधारण सभा सुरक्षा परिषद् तथा अन्य अंगों के द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदनो पर विचार करती है।

राष्ट्रसभ का बजट साधारण सभा द्वारा ही स्वीकार किया जाता है।

साधारण सभा में महत्वपूर्ण विषयों पर, यथा शांति एवं सुरक्षा सम्बन्धी प्रस्ताव, संगठन के विभिन्न अंगों के लिए सदस्यों का चुनाव, नये सदस्यों का प्रवेश, निस्म्बन, निष्कासन, बजट सम्बन्धी विषयों पर उपस्थित एक मतदान करने वाले सदस्यों के २/३ बहुमत से निर्णय आदि होते हैं। अन्य मामलों में उपस्थित एक मतदान में भाग लेने वाले सदस्यों के साधारण बहुमत से ही निर्णय लिए जाते हैं।

साधारण सभा प्रस्ताव मात्र ही पास कर सकती है। सदस्य राष्ट्रों के लिए ये केवल संस्तुति है। साधारण सभा उनके पालन करने के लिए किसी प्रकार का भी शक्ति प्रयोग नहीं कर सकती।

### कार्यविधि

महासचिव अन्तःकालीन कार्यावली तैयार करवा कर वार्षिक बैठक के दो महीने पहले सदस्य राष्ट्रों को भेजता है। पूरक कार्यावली २० दिन पहले भेजी जाती है। यदि सदस्य राष्ट्र बहुमत से चाहे तो कार्यावली में नये प्रकरण जोड़े जा सकते हैं।

साधारण सभा का सत्र औसतन तीन महीने तक चलता है। सदस्य संख्या अधिक होने तथा लम्बे-लम्बे भाषण देने वाले प्रतिनिधियों के कारण सत्र काफी दिनों तक चलता है। यद्यपि सभापति को इस दिशा में नियंत्रण का कुछ अधिकार प्राप्त है, पर सार्वभौमसत्ता प्राप्त देशों के प्रतिनिधियों को रोक पाना शायद आसान नहीं है। साधारण सभा की बैठकों में बहुमत से निर्णय लिया जाता है। उपस्थित एवं मतदान में भाग लेने वालों का बहुमत किसी प्रस्ताव के स्वीकृत होने के लिए आवश्यक है।

जो सदस्य अनुपस्थित हो अथवा मतदान में भाग नहीं ले रहे हों, उनकी गिनती नहीं होती। ऐसे भी अवसर आये हैं जबकि प्रायः आधे सदस्यों ने मतदान में भाग नहीं लिया है। कुछ विशिष्ट निर्णयों के लिए जिनका वर्गुन चार्टर को धारा १८ तथा साधारण सभा की कार्यविधि में है, २/३ बहुमत की आवश्यकता होती है। चार्टर में मशोधन के लिए समस्त सदस्यों के २/३ बहुमत की आवश्यकता होती है।

राष्ट्रसभ में कार्यवाही के लिए पाँच भाषायें अधिकृत की गई हैं। ये भाषायें हैं चीनी, अंग्रेजी, फ्रेंच, रूसी तथा स्पेनिश। राष्ट्रसभ के सभी पत्रक इन सभी भाषाओं में तैयार किये जाते हैं। वाद-विवाद के लिए अंग्रेजी तथा फ्रेंच को मान्यता दी गई है। यदि कोई प्रतिनिधि अन्य किसी अधिकृत भाषा में बोलना चाहे तो बोल सकता है। अन्य प्रतिनिधियों के लिए उसका अंग्रेजी तथा फ्रेंच में तत्काल ही अनुवाद कर दिया जाता है।

### विशेष अध्ययन के लिए

युनाइटेड नेशन्स	एवरी मैनस युनाइटेड नेशन्स
गुडरिच	: दी युनाइटेड नेशन्स
यू०एन०प्रो०	चार्टर ऑफ दी युनाइटेड नेशन्स
इंगलटन	. इ टरनेशनल गवर्नमेन्ट



## सुरक्षा परिषद्

संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर की धारा २३ में सुरक्षा परिषद् के सगठन की व्यवस्था की गई है। प्रारंभ में इसकी सदस्य संख्या ११ रखी गई थी। इनमें से ५ स्थायी तथा ६ अस्थायी सदस्य थे। स्थायी सदस्यता चीन, फ्रान्स, रूस, ब्रिटेन और अमेरिका को दी गई जोकि शत्रु राष्ट्रों के विरुद्ध कंधे से कंधा मिला कर लड़े थे और उन्हें पराजित किया था। अस्थायी सदस्यों को साधारण सभा द्वारा चुना जाता है। चुनाव सदस्य राष्ट्र द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा में योगदान, तथा उनके भौगोलिक वितरण को ध्यान में रख कर किया जाता है। साधारण सभा में उपस्थित एवं मतदान करने वाले सदस्यों के २/३ बहुमत से ये चुनाव होते हैं।

सन् १९६५ में चार्टर में संशोधन करके अस्थायी सदस्यों की संख्या ६ से बढ़ाकर १० कर दी गई है। अस्थायी सदस्य दो वर्षों के लिए चुने जाते हैं। उनका चुनाव इस प्रकार होता है कि आधे अस्थायी सदस्य प्रति वर्ष नये चुने जायें। कोई भी अस्थायी सदस्य अपना कार्यकाल समाप्त करने के तुरन्त ही बाद सुरक्षा परिषद् का सदस्य नहीं चुना जा सकता।

वर्तमान समय में सुरक्षा परिषद् के अस्थायी सदस्य निम्नलिखित हैं -

परजेंटोइना

इनका कार्यकाल ३१ दिसम्बर, १९७२ को समाप्त होता है।

बेलजियम

इटली

जापान

सोमालिया

पोलैण्ड

इनका कार्यकाल ३१ दिसम्बर, १९७१ तक है।

बुरुंडी

सिम्बराब्वियोन

निकारागुआ

सीरिया

कार्य एवं शक्तियाँ

१. चार्टर के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा बनाये रखने का उत्तरदायित्व सुरक्षा परिषद् पर है। राष्ट्रसंघ के सिद्धान्त एवं उद्देश्यों के आधार पर सुरक्षा परिषद् अन्तर्राष्ट्रीय शांति बनाये रखने का प्रयास करती है।

२. सुरक्षा परिपद् किसी भी ऐसे मामले की जांच-पड़ताल कर सकती है, जिससे अन्तर्राष्ट्रीय तनाव की स्थिति उत्पन्न होने की आशंका हो। सुरक्षा परिपद् सम्बन्धित राष्ट्रों को तनाव रोकने की दिशा में उचित परामर्श देती है।

३. कोई भी सदस्य राष्ट्र किसी भण्डे अथवा अन्तर्राष्ट्रीय तनाव उत्पन्न करने वाली स्थिति को सुरक्षा परिपद् के सम्मुख विचारार्थ प्रस्तुत कर सकता है।

४. इसी प्रकार गैर सदस्य राष्ट्र जो चार्टर में वर्णित शांतिपूर्ण तरीकों में आस्था रखते हैं, ऐसे भण्डों व अन्तर्राष्ट्रीय तनाव की स्थिति को साधारण सभा या महासचिव के द्वारा सुरक्षा परिपद् के सम्मुख विचारार्थ प्रस्तुत कर सकते हैं।

५. सुरक्षा परिपद् आक्रामकता, शांति एवं सुरक्षा को खतरा, आदि की जांच कर सकती है। शांति एवं सुरक्षा के हित में या तो परिपद् सकारित्व करती है अथवा शांति भंग करने वालों को बाध्य करने के लिए कदम उठाती है।

६. सुरक्षा परिपद् की बाध्यकारी शक्तियाँ निम्नलिखित हैं।

(अ) आक्रमण करने वाले राष्ट्र के विरुद्ध सदस्य राष्ट्रों से आर्थिक असहयोग के लिए आग्रह।

(ब) सैन्य शक्ति के उपयोग को छोड़कर अन्य उपाय।

(स) यदि सुरक्षा परिपद् की राय में उपरोक्त दोनों उपाय अपर्याप्त हों तो अन्तर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा के हित में सैन्य शक्ति का उपयोग भी सुरक्षा परिपद् कर सकती है। चार्टर के अनुसार सदस्य राष्ट्रों का यह कर्तव्य है कि सुरक्षा परिपद् की भाग पर सैन्य सहायता की व्यवस्था करें।

७. सुरक्षा परिपद् अस्व-शस्त्रों के जमा करने की होड़ पर नियन्त्रण रखती है।

८. सुरक्षा परिपद् की संस्तुति पर ही साधारण सभा महासचिव की नियुक्ति करती है। आर्थिक एवं सामाजिक परिपद् के सदस्यों तथा अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के न्यायाधीशों का चुनाव भी सुरक्षा परिपद् की संस्तुति पर ही होता है।

९. नये राष्ट्रों को राष्ट्रसंघ की सदस्यता, सदस्य राष्ट्र का सदस्यता से निलम्बन, तथा राष्ट्रसंघ से उत्तका निष्कासन आदि साधारण सभा द्वारा सुरक्षा परिपद् की संस्तुति पर ही किये जाते हैं।

१०. सुरक्षा परिपद् प्रत्येक वर्ष एक वार्षिक तथा अन्य विशेष प्रतिवेदन साधारण सभा के सम्मुख प्रस्तुत करती है।

**सुरक्षा परिपद् में मतदान की प्रक्रिया**

यद्यपि साधारण सभा में सदस्य राष्ट्रों की समानता स्वीकार की गई है, सुरक्षा परिपद् में इस सिद्धान्त को मान्यता नहीं दी गई है। कार्यविधि सम्बन्धी मामलों को छोड़कर अन्य सभी प्रस्तावों के लिए ९ सदस्यों की सहमति आवश्यक होती है। इन ९ सदस्यों में ५ स्थायी महान् शक्तियों की सहमति भी होनी चाहिये। यदि कोई

भी महान शक्ति किसी प्रस्ताव के विरुद्ध मतदान देती है तो वह प्रस्ताव स्वीकार नहीं किया जा सकता। अतः सभी महत्वपूर्ण मामलों में इन महान शक्तियों को यह अधिकार प्राप्त है कि वे अकेले अपने मत से सुरक्षा परिषद् के बहुमत के विरुद्ध किसी प्रस्ताव को रोक सकते हैं। महान शक्तियों का यह अधिकार निषेधाधिकार (Veto) कहा जाता है।

कार्यविधि सम्बन्धी मामलों में किन्हीं ६ सदस्यों के मत से निर्णय लिया जा सकता है। कार्यविधि सम्बन्धी मामलों में महान राष्ट्रों को वीटो की शक्ति प्राप्त नहीं है। यदि सुरक्षा परिषद् का कोई सदस्य राष्ट्र स्वयं किसी झगड़े में उलझा हुआ है, तो उससे सम्बन्धित प्रस्ताव पर मतदान में भाग नहीं ले सकता। यह नियम स्थायी एवं अस्थायी दोनों प्रकार के सदस्यों पर लागू होता है। अतः उन प्रस्तावों में महान राष्ट्र वीटो की शक्ति का उपयोग नहीं कर सकते जहाँ वे स्वयं ही झगड़े में उलझे हुए हैं। यदि महान राष्ट्रों में से कोई राष्ट्र किसी प्रस्ताव पर मतदान में भाग न ले तो इसे वीटो नहीं माना जाता है।

सुरक्षा परिषद् में पाँच महान राष्ट्रों की स्थायी सदस्यता तथा मतदान की इस प्रक्रिया जिससे कि उनके हितों के विरुद्ध कभी कोई काम नहीं किया जा सके, का फल यह हुआ कि संयुक्त राष्ट्रसंघ को कुछ ऐसी शक्तियाँ प्राप्त हैं जोकि पहले किसी भी अन्तर्राष्ट्रीय संस्था को प्राप्त नहीं थी। अन्तर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा को भंग करने वाले राष्ट्रों के विरुद्ध संयुक्त राष्ट्रसंघ राजनैतिक, आर्थिक एवं सैनिक कार्रवाइयाँ करने की सक्षम है। राष्ट्रसंघ को यह शक्ति इसी कारण दी जा रही कि महान राष्ट्रों की इच्छा के विरुद्ध इसका प्रयोग कदापि संभव न था।

**सुरक्षा परिषद् का अध्यक्ष**

सुरक्षा परिषद् में अध्यक्ष का निर्वाचन एक महीने के लिए होता है। स्थायी एवं अस्थायी सदस्यों के नाम अग्रेजी की वर्णमाला के क्रमानुसार लिखे जाते हैं और उसी क्रम से प्रति माह अध्यक्ष बनने की धारी आती है। यदि सुरक्षा परिषद् आवश्यक समझे तो किसी सदस्य राष्ट्र को प्रस्ताव पर बोलने तथा वाद-विवाद में भाग लेने को निमंत्रित कर सकता है पर ऐसे आमंत्रित सदस्यों को मतदान में भाग लेने का अधिकार प्राप्त नहीं है।

राष्ट्रसंघ का सबसे शक्तिशाली अंग सुरक्षा परिषद् ही है। अन्तर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा—जिसके लिए मुख्य रूप में संयुक्त राष्ट्रसंघ का निर्माण हुआ है—इसकी उत्तरदायित्व है। इसे निभाने के लिए इसे विशेष शक्तियाँ एवं विशेषाधिकार प्राप्त हैं। इसकी सदस्य संख्या भी कम है। सदस्य मर्यादा कम होने से इसे कई लाभ हैं। इसकी बैठकें प्रायः निरंतर ही चला जाती हैं। कुछ ही घण्टों की सूचना पर इसकी बैठक बुलाई जा सकती है। संयुक्त राष्ट्रसंघ के मुख्यालय पर सुरक्षा परिषद् के सदस्य राष्ट्रों के प्रतिनिधि सदैव ही उपस्थित रहते हैं। सुरक्षा परिषद् के माध्यम से अन्तर्जातिका रूप से राजनयिक वार्ता हो सकती है।

यद्यपि महान राष्ट्रों की एकता ही सयुक्त राष्ट्रमंडल की आधारशिला है, परन्तु इस पर विचार नहीं किया गया है कि यदि किसी समस्या को लेकर इन शक्तियों में एकता न बचा सके तो क्या होगा। इस तथ्य को प्रारम्भ में ही स्वीकार कर लिया गया कि कोई भी अन्तर्राष्ट्रीय गठन पाँच महान राष्ट्रों में पारस्परिक शांति नहीं रखवा सकता। अतः सुरक्षा परिपद् इन पाँच महान राष्ट्रों की कार्यविधियों की देखरेख रखने वाली सस्था नहीं है। यह वह संस्था है जिसके माध्यम से पाँचों स्थायी सदस्य एकमत होकर शांति एवं सुरक्षा बनाये रखते हैं। यदि किसी समय सैनिक कार्यवाही की आवश्यकता पड़ती है तो सेना का अधिकार भाग स्थायी सदस्यों को ही जुटाना पड़ता है। सुरक्षा परिपद् को दी गई सैन्य शक्ति को संचालित करने के लिए सैनिक स्टाफ समिति की व्यवस्था की गई है। इसके सदस्य स्थायी सदस्यों के सेनाध्यक्ष होते हैं।

सुरक्षा परिपद् में अस्थायी सदस्यों की व्यवस्था छोटे राष्ट्रों की माँगों के फलस्वरूप की गई है। लीग ऑफ नेशन्स के कौमिल में भी इसी प्रकार की व्यवस्था थी। सैद्धान्तिक रूप से यह कहा जा सकता है कि यदि सात छोटे राष्ट्र एक साथ मिलकर काम करें तो वे महान शक्तियों जिन्हें वीटो का अधिकार प्राप्त है—की मनमानी पर रोक लगा सकते हैं। क्योंकि राष्ट्रमंडल के चार्टर के अनुसार प्रस्ताव के पक्ष में ९ मत होने चाहिए जिनमें पाँचों महान राष्ट्रों के मत भी शामिल होने चाहिए। यदि सात छोटे राष्ट्र मिलकर किसी प्रस्ताव का विरोध करें तो महान राष्ट्रों के पक्ष में मतदान करने पर भी प्रस्ताव पास नहीं हो सकेगा क्योंकि प्रस्ताव के पक्ष में आवश्यक ९ मत नहीं हो सकेंगे। पर वास्तव में ऐसा इसलिए नहीं हो पाता कि अस्थायी सदस्यों का चुनाव शक्ति गुट (Power Block) अपने लाभ को ध्यान में रख कर करता है। ये सदस्य अपने सम्बन्धित शक्ति गुट के साथ ही मतदान में भाग लेते हैं।

#### विशेष अध्ययन के लिए

गुडरिच	:	दी युनाइटेड नेशन
यू० एन० ओ०	:	चार्टर ऑफ दी युनाइटेड नेशन्स
बर्मा दीनानाथ	:	अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध
युनाइटेड नेशन्स	:	एवरीमैन्स युनाइटेड नेशन्स
ईगलटन	:	इन्टरनेशनल गवर्नमेंट

## संयुक्त राष्ट्र-संघ का सचिवालय

संयुक्त राष्ट्रसंघ के चार्टर की धारा ६७ के अनुसार राष्ट्रसंघ के प्रशासकीय कार्यों को सुचारु रूप में चलाने के लिए एक सचिवालय की व्यवस्था की गई है। लीग ऑफ नेशन्स के अनुभव से सचिवालय का महत्त्व स्पष्ट हो चुका था। अतः चार्टर में इसे मुख्य अंग के रूप में रखा गया है। सचिवालय वास्तव में एक ऐसी संस्था है, जो सही अर्थों में मारे राष्ट्रों का प्रतिनिधित्व करती है एवं निष्पक्ष रूप से अन्तर्राष्ट्रीय हितों के लिए काम करती है।

सचिवालय का प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी महासचिव होता है। महासचिव के अनिर्दिष्ट अन्य अधिकारी भी आवश्यकतानुसार नियुक्त किए जाते हैं। राष्ट्रसंघ में विभिन्न देशों के नागरिकों के बीच पदों का बंटवारा अजट में देशों के योगदान पर निर्भर करता है। पर साथ ही यह भी ध्यान रखा जाता है कि न तो किसी देश का प्रतिनिधित्व बहुत अधिक हो और न बहुत कम ही।

महासचिव की नियुक्ति सुरक्षा परिषद की संस्तुति पर साधारण सभा द्वारा की जाती है। चूंकि महान शक्तियों की सुरक्षा परिषद में विवेकाधिकार की शक्ति प्राप्त है, अतः कोई भी ऐसा व्यक्ति महासचिव नियुक्त नहीं हो सकता जोकि महान राष्ट्रों को स्वीकार न हो। अतः महासचिव के पद पर जिन व्यक्तियों की नियुक्ति हुई है उससे ऐसा प्रतीत होता है कि महान राष्ट्रों के नागरिकों को नियुक्त न करने की परम्परा-सी बन गई है। सबसे पहले महासचिव बिग्वी ली तार्बे के थे। इंग हैमरशोल्ड स्वीडन के नागरिक थे। उ घाट बर्मा के नागरिक थे तथा वर्तमान महासचिव बाल्ड हाइम आम्स्ट्रिया के हैं।

महासचिव का कार्यकाल ५ साल होता है। वह दुबारा भी अपने पद के लिए चुने जाने के लिए सक्षम है।

महासचिव की सहायता के लिए ११ अवर महासचिव तथा ५ सहायक महासचिव होते हैं। अवर महासचिव और सहायक महासचिव संयुक्त राष्ट्र संघ की प्रमुख गतिविधियों पर नियन्त्रण रखते हैं। ये सभी महासचिव की देख-रेख में काम करते हैं।

संयुक्त राष्ट्रसंघ में सचिवालय का वही स्थान है जो किसी राष्ट्र विरोध के प्रशासन में सचिवालय का होता है। राष्ट्रसंघ के प्रशासकीय उत्तरदायित्वों के लिए सचिवालय ही जिम्मेवार है। सचिवालय का मुख्यालय न्यूयार्क में स्थित है। यूरोप

के देशों के लिए इसका काफी बड़ा आफिस जेनेवा में पैलिस डेस नेशन्स (Palis des Nations) में स्थित है। यह वही भवन है जो पहले लीग ऑफ नेशन्स का मुख्यालय था। इसके अनिर्दिष्ट विश्व की सभी प्रमुख राजधानियों में छोटे-छोटे कार्यालय हैं।

राष्ट्रसंघ के सचिवालय के प्रमुख अंग निम्नलिखित हैं

१. महासचिव का कार्यालय

इसके अन्तर्गत निम्नलिखित कार्यालय हैं—

(घ) महासचिव का कार्यकारी विभाग

(ब) विशेष राजनैतिक समस्याओं के लिए अवर सचिव का कार्यालय

(स) कानूनी मामलों का कार्यालय

(द) नियन्त्रक कार्यालय

(इ) कार्मिक वर्ग का कार्यालय

२ राजनैतिक एवं सुरक्षा परिषद् से सम्बन्धित विभाग

३ आर्थिक एवं सामाजिक मामलों का विभाग—इसमें क्षेत्रीय आर्थिक आयोग भी सम्मिलित है।

४ प्रत्यासिता (Trusteeship) विभाग

५ सम्मेलन आदि की सेवाओं से सम्बन्धित विभाग

६ सामान्य सेवाओं का विभाग

७. जन-सूचना विभाग

८ कानूनी मामलों का विभाग

महासचिव के कर्तव्य

१ महासचिव राष्ट्रसंघ के प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी के रूप में काम करता है।

२ महासचिव होने के नाते वह,

साधारण सभा,

सुरक्षा परिषद्,

आर्थिक एवं सामाजिक परिषद्,

प्रत्यासिता (Trusteeship) परिषद्,

की बैठकों में प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी के रूप में काम करता है। इन अंगों द्वारा दिये गये निर्देशों को पूरा करना महासचिव का कर्तव्य है।

३. महासचिव को राष्ट्रसंघ के लिए विभिन्न पदाधिकारियों को नियुक्त करने का भी अधिकार है। नियुक्तियाँ साधारण सभा द्वारा बनाये गये नियमों के अनुसार की जाती हैं। विभिन्न देशों के प्रतिनिधि राष्ट्रसंघ की सेवा में लिए जा सकें इसका भी ध्यान रखा जाता है।

४. चार्टर की धारा ६६ के अनुसार महासचिव कोई भी ऐसा मामला जिससे विश्व जाति एवं सुरक्षा को खतरा है, सुरक्षा परिषद् के सम्मुख विचारार्थ प्रस्तुत कर सकता है।

५. महासचिव साधारण सभा के सम्मुख वार्षिक एवं पूरक प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है।

सचिवालय में महासचिव का पद अत्यन्त ही महत्वपूर्ण है। वह प्रशासकीय एवं राजनैतिक दोनों प्रकार के कार्य करता है। विभिन्न प्रतिनिधि मण्डलों से उसका निरन्तर सम्पर्क रहता है। वह अपने व्यक्तित्व एवं पद के प्रभाव से उन्हे राष्ट्रसभ के चार्टर के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए चेष्टा करने को प्रेरित कर सकता है। रूस ने यह शका प्रकट की है कि एक ही व्यक्ति के महासचिव रहने से यह सम्भावना रही है कि वह एक गुट विशेष के लाभ के लिए काम करने लगे। अतः रूस ने यह सुझाव दिया कि एक महासचिव के स्थान पर तीन व्यक्ति रखे जायें जिनमें से एक पूजावादी देशों का, एक कम्युनिस्ट देशों का तथा एक तटस्थ राष्ट्रों का प्रतिनिधित्व करे। इस प्रस्ताव में सबसे बड़ी कठिनाई यह है कि यदि एक की जगह तीन व्यक्ति महासचिव बनाये जायें तो उनके कार्यों के समन्वय का क्या प्रबन्ध हो? जिस प्रकार एक राज्य में एक साथ ही तीन मुख्य सचिव रखने से गड़बड़ी फलेगी, उसी प्रकार की स्थिति राष्ट्रसभ के सचिवालय में भी हो जावेगी।

महासचिव मुख्यतः प्रशासक है। राष्ट्रसभ के विभिन्न अंगों का कार्यक्रम तैयार करवाना तथा उगे कार्यान्वित करवाना यह उसका काम है। पर प्रशासक होने के साथ ही एक राजनैतिक नेता भी है। सदस्य राष्ट्र उसे परामर्श करते हैं। यह उसी का काम है कि देखे कि राष्ट्रसभ सफल होता है। उसे छोड़कर और कोई व्यक्ति ऐसा नहीं जो राष्ट्रसभ का संस्थागत रूप में प्रतिनिधित्व कर सके। राष्ट्र सभ के हितों की रक्षा करना उसी का उत्तरदायित्व है। यद्यपि उसके उत्तरदायित्व बहुत हैं, पर शक्तियाँ बहुत ही कम हैं। न तो उसके पीछे पार्लियामेंट की शक्ति है, न न्यायालय की। उसके पास अपने आदेशों को मनवाने के लिए पुलिस भी नहीं है। उसे अपने प्रयास से समझा-बुझा कर राष्ट्रों को राष्ट्रसभ के चार्टर के अनुसार साधारण करने पर राजी करना पड़ता है।

अपने राजनैतिक उत्तरदायित्वों को निभाने के लिए महासचिव अनेक प्रकार से अपने विचारों से सदस्य राष्ट्रों को प्रभावित कर सकता है। वार्षिक प्रतिवेदन में साधारण सभा के सम्मुख वह अपने विचार प्रस्तुत करता है। वह कुछ सुझाव उनके सामने रख सकता है। वह अपने वक्तव्यों के द्वारा अपने विचार व्यक्त कर सकता है तथा सदस्य राष्ट्रों को प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करने का प्रयास कर सकता है। अपने भ्रमण में, पत्र व्यवहार में तथा सदस्य राष्ट्रों से अन्य सम्पर्क में उनके विचारों को प्रभावित करने का प्रयास कर सकता है। चूँकि सचिवालय का सारा काम महासचिव के ही नेतृत्व पर निर्भर करता है इसलिए सदस्यों में साधारणतः

इस बात पर सहमति है कि महासचिव योग्य तथा अन्तर्राष्ट्रीय ख्याति प्राप्त व्यक्ति होना चाहिए। यदि वास्तव में देखा जाए तो सचिवालय का कोई राजनैतिक हस्तान नहीं है। इसके कार्यों का अन्तर्राष्ट्रीय स्वरूप है। सचिवालय के अधिकारियों एवं कर्मचारियों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे अपनी राष्ट्रीय भावनाओं तथा सहानुभूतियों को समूह के उद्देश्य की प्राप्ति में बाधक नहीं बनने देंगे। अपने कार्यकाल में सतत संयुक्त राष्ट्रों के आदेशों के अनुसार ही चलेंगे। चार्टर की धारा १०० में यह स्पष्ट रूप से कहा गया है कि अपने कर्तव्यों के पालन करने में महासचिव तथा राष्ट्रसंघ अन्य पदाधिकारी अपनी राष्ट्रीय सरकारों से किसी भी प्रकार का आदेश नहीं लेंगे। ऐसा कोई भी काम नहीं करेंगे, जिससे उनकी अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति पर कोई आघात हो। साथ ही सदस्य राष्ट्रों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे उनकी अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति का सम्मान करेंगे तथा महासचिव तथा अन्य पदाधिकारियों पर किसी भी प्रकार का प्रभाव डालने का प्रयास नहीं करेंगे।

#### विशेष अध्ययन के लिए

- |                 |   |                              |
|-----------------|---|------------------------------|
| गुडरिच          | . | दी युनाइटेड नेशन्स           |
| यू०एन०प्रो०     | . | चार्टर ऑफ दी युनाइटेड नेशन्स |
| युनाइटेड नेशन्स | : | एवरी मॅन्स युनाइटेड नेशन्स   |





## संयुक्त राष्ट्र शिक्षा, विज्ञान तथा सांस्कृतिक संस्था—यूनेस्को

(युनाइटेड नेशन्स एज्युकेशनल एण्ड कल्चरल ऑर्गेनाइजेशन—यूनेस्को) संयुक्त राष्ट्र शिक्षा, विज्ञान तथा सांस्कृतिक संस्था की स्थापना के लिए सन् १९४५ में लंदन में राष्ट्रसंघ का एक सम्मेलन बुलाया गया। इसमें यूनेस्को का संविधान तैयार किया गया। सन् १९४६ के नवम्बर महीने में यूनेस्को के संविधान को २० राष्ट्रों द्वारा मान्यता प्रदान करने पर औपचारिक रूप से इस संस्था की स्थापना हुई।

### उद्देश्य

संविधान के अनुसार यूनेस्को का उद्देश्य राष्ट्रों में पारस्परिक शैक्षणिक, वैज्ञानिक एवं सांस्कृतिक सहयोग के माध्यम से अन्तर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा में योगदान करना है। यह न्याय तथा विधि शासन के प्रति आदर की भावना के विकास के प्रयास करता है। इसके अतिरिक्त यूनेस्को सभी के लिए मानवीय अधिकारों तथा मौलिक अधिकारों की स्थापना चाहता है।

इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए यूनेस्को निम्नलिखित कार्य करता है:

१. शैक्षणिक, वैज्ञानिक तथा सांस्कृतिक विकास को गतिशील बनाने का प्रयास करता है।
२. उपरोक्त क्षेत्रों में अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग को प्रोत्साहित करता है।
३. उपरोक्त क्षेत्रों में विभिन्न प्रकार की सूचनायें एवं आँकड़े एकत्रित करता है।

### संगठन

यूनेस्को के मुख्य अंग निम्नलिखित हैं :

१. साधारण सभा (General Conference)—यह सर्वोच्च प्रशासकीय अंग है। संयुक्त राष्ट्र शिक्षा, विज्ञान तथा सांस्कृतिक संस्था के सभी सदस्य राष्ट्र इसके सदस्य होते हैं। इसकी बैठक दो वर्षों में एक बार होती है। इन बैठकों में साधारण सभा माने वाले दो वर्षों के लिए नीति निर्धारित करती है, कार्यक्रमों का अनुमोदन करती है तथा बजट पास करती है।

२. कार्यकारिणी मण्डल (Executive Board)—इसका निर्वाचन साधारण सभा द्वारा कार्यक्रमों की सुचारु रूप से संचालित करने के लिए किया जाना है।

कार्यकारिणी मण्डल में ३० सदस्य होते हैं। इसकी बैठक साल में दो या तीन बार होती है।

३. सचिवालय.—सचिवालय का प्रधान महा निदेशक (Director General) होता है। इसकी नियुक्ति के लिए कार्यकारिणी मण्डल नाम प्रस्तावित करती है। नियुक्ति साधारण-सभा द्वारा की जाती है।

प्रत्येक सदस्य राष्ट्र में राष्ट्रीय आयोग संगठित किया गया है, जिसमें सरकारी तथा गैरसरकारी संस्थाओं के प्रतिनिधि होने हैं। इन आयोगों के माध्यम से यूनेस्को सदस्य राष्ट्रों के शैक्षणिक, वैज्ञानिक एवं सांस्कृतिक जीवन में सम्पर्क बनाये रखता है तथा यूनेस्को के कार्यक्रमों को पूरा करने में सहायता पहुँचाता है।

यूनेस्को का मुख्यालय पेरिस में है।

### सदस्यता

संयुक्त राष्ट्रसंघ की सदस्यता से सदस्य राष्ट्रों की यूनेस्को का सदस्य होने का अधिकार प्राप्त हो जाता है। ऐसे राष्ट्र भी यूनेस्को के सदस्य बन सकते हैं जो राष्ट्र-संघ के सदस्य नहीं हैं। इसके लिए निम्नलिखित दो शर्तों का पूरा होना आवश्यक है।

(अ) कार्यकारिणी मण्डल ऐसे देश की सदस्यता की संस्तुति करे तथा साधारण सभा २/३ बहुमत से इसका अनुमोदन कर दे।

(ब) संयुक्त राष्ट्र संघ की आर्थिक एवं सामाजिक परिषद् (Economic & Social Council) ने उसकी सदस्यता का विरोध न किया हो।

सन् १९६६ के प्रारम्भ में यूनेस्को में १२० राष्ट्र सदस्य थे। तीन सह सदस्य भी थे। सह सदस्यों को संगठन में वे ही अधिकार प्राप्त हैं जोकि अन्य सदस्यों को प्राप्त हैं, पर न तो वे साधारण सभा में मतदान में हिस्सा ले सकते हैं और न कार्यकारिणी मण्डल के सदस्य ही चुने जा सकते हैं।

### यूनेस्को के महत्त्वपूर्ण कार्यक्रम

यूनेस्को का कार्यक्रम सदस्य राष्ट्रों की भौगोलिक सीमा में उनके आग्रह पर ही, उनके सहयोग से कार्यान्वित किया जाता है। यूनेस्को केवल संस्तुति ही कर सकती है। कोई भी राष्ट्र इन संस्तुतियों को मानने को बाध्य नहीं है।

यूनेस्को के कुछ कार्यक्रम तो स्थायी रूप से चलाये जाने हैं, जैसे सूचनाओं का प्रादान-प्रदान, अन्तर्राष्ट्रीय गैरसरकारी संगठनों की सहायता तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन आदि।

यूनेस्को के प्रमुख कार्यक्रमों में निम्नलिखित का उल्लेख किया जा सकता है

शिक्षा—ऐसा अनुमान किया जाता है कि ससार की प्रौढ जनसंख्या का लगभग २/५ भाग निरक्षर है। साक्षरता प्रसार के लिए यूनेस्को विशेष रूप से प्रयत्नशील है। सन् १९६५ में यूनेस्को के तत्वावधान में निरक्षरता उन्मूलन के लिए

तेहरान में विश्व-कांग्रेस का आयोजन किया गया था। इसके फलस्वरूप अनेक देशों में निरक्षरता उन्मूलन के लिए मार्गदर्शक योजनाएँ बनायी गई हैं।

विकासशील देशों में शैक्षणिक विकास के लिए योजनाएँ बनाने में यूनेस्को, अन्तर्राष्ट्रीय शैक्षणिक आयोजन संस्थान, पेरिस (International Institute of Educational Planning Paris) के संयुक्त तत्वावधान में काम करता है। इसके अतिरिक्त यूनेस्को शिक्षण के नये तरीकों के विकास में भी सहायक होता है।

यूनेस्को के मुख्यालय में सदस्य राष्ट्रों के शैक्षणिक कार्यक्रम, छात्रवृत्तियाँ तथा शिक्षण के क्षेत्र से सम्बन्धित अन्य आँकड़े एकत्रित किए जाते हैं।

### प्राकृतिक विज्ञान

विज्ञान के क्षेत्र में यूनेस्को के कार्यक्रमों के तीन प्रमुख उद्देश्य हैं—

- (अ) सदस्य राष्ट्रों में विज्ञान की मूलभूत संरचना का विकास करना।
- (ब) वैज्ञानिक अनुसंधानों के लिए अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग।
- (स) विज्ञान एवं टेक्नोलॉजी के विकास के लिए प्रयत्नशील होना।

इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए यूनेस्को ने चार क्षेत्रीय विभाग, लैटिन अमेरीका, मध्य पूर्व, दक्षिण एशिया, तथा दक्षिण पूर्व एशिया में खोल रखे हैं।

इसके अतिरिक्त यूनेस्को विद्वत् जल मण्डल तथा भूकम्प आदि से सम्बन्धित अनुसंधानों में भी सहायता देता है।

### सामाजिक विज्ञान

इस क्षेत्र में यूनेस्को समाज विज्ञान के विद्वानों के बीच अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग तथा सूचनाओं के आदान-प्रदान का प्रयास करता है। विकासशील देशों में समाज विज्ञान के प्रशिक्षण एवं अनुसंधान में भी सहायता देता है। मनोविज्ञान, भाषाशास्त्र, समाजशास्त्र, धर्मशास्त्र आदि की प्रमुख विचारधाराओं का एक अन्तर्राष्ट्रीय सर्वेक्षण भी किया गया है। यूनेस्को का सामाजिक विज्ञान विभाग विकासशील देशों की आर्थिक एवं सामाजिक समस्याओं का अध्ययन करता है।

### संस्कृति

इस क्षेत्र में यूनेस्को के कार्यक्रमों के तीन महत्वपूर्ण उद्देश्य हैं—

- (अ) मौलिक रचना का कार्य
- (ब) वर्तमान रचना की सुरक्षा
- (स) संस्कृति का अन्तर्राष्ट्रीय परिबोध

इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए यूनेस्को अन्तर्राष्ट्रीय थियटर इंस्टीट्यूट तथा अन्तर्राष्ट्रीय थियटर ग्लोबल कॉन्ग्रेस को सहायता देता है। सिनेमा और टेलिविजन का साहित्य तथा कला पर प्रभाव का सर्वेक्षण भी किया गया है। यूनेस्को पुस्तकालयों तथा सग्रहालयों को भी विकसित करने में सहायता देता है।

## सामूहिक संचार

सामूहिक संचार के क्षेत्र में यूनेस्को का उद्देश्य स्वतंत्र संचार व्यवस्था स्थापित करना है जिससे लोग दूसरे देशों के बारे में जान सकें एवं अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग बढ़े। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए यूनेस्को विकासशील देशों में प्रेस, रेडियो, सिनेमा, टेलिविजन आदि सामूहिक संचार के माध्यमों को प्रोत्साहन एवं सहायता देता है। यूनेस्को की सहायता से अनेक देशों में शैक्षणिक प्रसारण की व्यवस्था की गई है।

## अन्तर्राष्ट्रीय आदान-प्रदान

इस क्षेत्र में शैक्षणिक, वैज्ञानिक तथा सांस्कृतिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए यूनेस्को विदेशों में यात्रा को प्रोत्साहन देता है। विदेशों में यात्रा करने से अन्तर्राष्ट्रीय सदभावना के विकास में बड़ी सहायता मिलती है। प्रति द्वितीय वर्ष यूनेस्को स्टडी एब्रोड (Study Abroad) नामक पुस्तिका प्रकाशित करता है, जिसमें छात्रवृत्तियों तथा आदान-प्रदान की योजनाओं के अन्तर्गत विदेशों में शिक्षा प्राप्त करने की सुविधाओं का वर्णन रहता है।

## सकनीकी सहायता

संयुक्त राष्ट्रसंघ के विकास कार्यक्रम तथा अपने कार्यक्रमों के अन्तर्गत यूनेस्को विकासशील देशों में तकनीकी सहायता के लिए विशेषज्ञ भेजता है। यूनेस्को वैज्ञानिक इंजीनियरिंग तथा समाज विज्ञान के विकास के लिए विशेषज्ञों की सेवाओं इन कार्यक्रमों के अन्तर्गत उपलब्ध कराता है। सन् १९६५ के अन्त में अनुमानत १००० इस प्रकार के विशेषज्ञ विकासशील देशों में काम कर रहे थे।

नोट—यह अध्याय युनाइटेड नेशन्स द्वारा प्रकाशित "एवरी मैन्स युनाइटेड नेशन्स" में दी गई सूचनाओं एवं तथ्यों पर आधारित है।

## विशेष अध्ययन के लिए

गुडरिच	:	दी युनाइटेड नेशन्स
यू० एन० प्रो०	.	चार्टर आफ दी युनाइटेड नेशन्स
युनाइटेड नेशन्स		एवरी मैन्स युनाइटेड नेशन्स यूनेस्को का सविधान

## संयुक्त राष्ट्र का खाद्य एवं कृषि संघ

सन् १९४३ में संयुक्त राष्ट्रसंघ के खाद्य एवं कृषि सम्मेलन ने एक अन्तरिम आयोग की स्थापना की। इस अन्तरिम आयोग ने कृषि एवं खाद्य सघ (फूड एण्ड एग्रीकल्चर ऑर्गेनाइजेशन—एफ० ए० ओ०) का संविधान तैयार किया। औपचारिक रूप से खाद्य एवं कृषि सघ की स्थापना १६ नवम्बर, १९४५ को की गई। उस समय तक २६ सरकारों ने इसके संविधान को स्वीकार कर लिया था।

### उद्देश्य

खाद्य एवं कृषि सघ के संस्थापक राष्ट्रों ने यह इच्छा प्रकट की कि—

- (अ) लोगों का पोषणिक स्तर तथा रहन-सहन का दर्जा ऊँचा उठाया जाय।
- (ब) कृषि से वस्तुओं के उत्पादन एवं वितरण को विकसित किया जाये।
- (स) देहातो में रहने वाले लोगों को रहन-सहन की अच्छी सुविधाएँ प्राप्त हों।

इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए खाद्य एवं कृषि सघ निम्नलिखित काम करता है—

१. सूचना सेवा—पोषक आहार कृषि, जंगल, मत्स्य उद्योग आदि से सम्बन्धित आँकड़े देता है तथा इन क्षेत्रों में आने वाले वर्षों के लिए पूर्वानुमान भी बताता है।

२. कृषि उत्पादन, मत्स्य तथा जंगल उत्पादन के क्षेत्र में उत्पादन बढ़ाने तथा उचित रूप में बेचने के लिए राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय प्रयासों को सहायता देता है।

३. प्राकृतिक साधनों की रक्षा के प्रयत्न में सहायक होता है।

४. यदि कोई राष्ट्र आग्रह करे तो उपरोक्त क्षेत्रों में तकनीकी सहायता का प्रबन्ध करता है।

### संगठन

खाद्य एवं कृषि सघ का स्थायी मुख्यालय रोम में है। इसके अलावा निम्नलिखित ७ क्षेत्रीय कार्यालय भी हैं।

१. उत्तर अमेरिका क्षेत्रीय कार्यालय—वाशिंगटन
२. निकट पूर्व क्षेत्रीय कार्यालय—बैरो
३. एशिया एवं सुदूर पूर्व क्षेत्रीय कार्यालय—बैंगकाक

४. लेटिन अमेरिका क्षेत्रीय कार्यालय—सैंटिपागो
५. पूर्व लेटिन अमेरिका क्षेत्रीय कार्यालय—रियाडोजेनरो
६. अफ्रीकी क्षेत्रीय कार्यालय—अकारा
७. यूरोपीय क्षेत्रीय कार्यालय—जेनेवा

इन सात क्षेत्रीय कार्यालयों के अतिरिक्त खाद्य एवं कृषि संघ का एक सम्पर्क कार्यालय संयुक्त राष्ट्रसंघ के मुख्यालय पर भी है। खाद्य एवं कृषि संघ अपने कार्यक्रमों को इन्हीं कार्यालयों के माध्यम से संचालित करता है।

खाद्य एवं कृषि संघ के प्रमुख अंग निम्नलिखित हैं—

१. साधारण सभा (काफ़ेस)—यह सर्वोच्च प्रशासकीय अंग है। खाद्य एवं कृषि संघ के सभी सदस्य राष्ट्र इसके सदस्य होते हैं। प्रत्येक सदस्य को केवल एक ही वोट देने का अधिकार होता है। सह सदस्यों को बैठकों में उपस्थित रहने तथा वाद-विवाद में भाग लेने का अधिकार तो रहता है पर वे मतदान में भाग नहीं ले सकते। साधारण सभा की बैठक दो वर्षों में एक बार होती है।

२. कार्यकारिणी मण्डल (कोसिल)—यह खाद्य एवं कृषि संघ की कार्यकारिणी सभा है। ३१ सदस्य राष्ट्र इसके सदस्य होते हैं। ये सदस्य साधारण सभा द्वारा चुने जाते हैं। साधारण सभा की बैठकों के बीच कार्यकारिणी मण्डल खाद्य एवं कृषि संघ के कार्यक्रमों पर नियंत्रण रखता है। विश्व की कृषि एवं खाद्य स्थिति की समीक्षा करता है, कृषि एवं खाद्य की स्थिति में सुधार लाने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों से सिफारिश करता है।

३. सचिवालय—यह महा निदेशक की आधीनता में काम करता है। महा निदेशक का चुनाव कार्यकारिणी मण्डल द्वारा चार वर्ष के लिए होता है। सचिवालय निम्नलिखित ६ भागों में विभाजित है :

- (अ) कार्यक्रम एवं बजट का विभाग
- (ब) तकनीकी विभाग
- (स) आर्थिक एवं सामाजिक मामलों का विभाग
- (द) मत्स्य उद्योग का विभाग
- (ई) जन-सम्पर्क एवं कानूनी मामलों का विभाग
- (फ) प्रशासन एवं वित्तीय विभाग

सदस्यता

खाद्य एवं कृषि संघ के मूल सदस्य वे राष्ट्र हैं जिनकी तालिका संघ के सचिवालय के परिशिष्ट में दी गई है। इन राष्ट्रों ने खाद्य एवं कृषि संघ के सचिवालय को स्वीकार कर लिया है। नये राष्ट्रों को सदस्यता तब प्रदान की जाती है जबकि वे संघ के सचिवालय को स्वीकार कर लें तथा साधारण सभा उनकी सदस्यता का २/३ बहुमत से अनुमोदन कर दे। १९६६ के प्रारम्भ में खाद्य एवं कृषि संघ में

११० राष्ट्रों को पूर्ण सदस्यता प्राप्त थी तथा ४ सह सदस्य थे ।

खाद्य एवं कृषि संघ के कुछ महत्त्वपूर्ण कार्यक्रम

खाद्य एवं कृषि संघ के महत्त्वपूर्ण कार्यक्रमों में निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं :

१ भूख से मुक्ति का आन्दोलन—खाद्य एवं कृषि संघ ने इस आन्दोलन का प्रारम्भ १९६० में किया था । इसका उद्देश्य यह है कि विश्व की जनता का ध्यान इस ओर आकर्षित किया जाये जिससे कि लोग दृढ़ प्रतिज्ञा होकर इस समस्या के समाधान के लिए प्रयास करें । अनेक देशों के नागरिकों ने आन्दोलन को मफल बनाने के लिए करोड़ों डालर चन्दे के रूप में एवत्रित किये हैं । इस आन्दोलन के अन्तर्गत कुछ कार्यक्रम तो संघ स्वयं ही संचालित करता है, तथा कुछ अन्य के लिए सम्बन्धित संस्थाओं को तकनीकी परामर्श आदि देता है ।

२ खाद्य एवं कृषि संघ अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं के साथ मिल कर सम्मिलित रूप में भी कुछ कार्यक्रम चलाता है । इनमें कुछ महत्त्वपूर्ण कार्यक्रमों का उल्लेख नीचे किया जाता है :

(अ) राष्ट्रसंघ तथा खाद्य एवं कृषि संघ का विश्व के लिए भोजन सम्बन्धी कार्यक्रम—इसका प्रारम्भ सन् १९६३ में किया गया था । इसके अन्तर्गत अनेक देशों में आर्थिक एवं सामाजिक विकास के कार्यक्रम चलाये जाते हैं । इन कार्यक्रमों पर अनुमानतः ६ करोड़ डालर खर्च होते हैं । इनके अन्तर्गत विकासशील देशों में मजदूरों को बेतन आशिक रूप से खाद्य सामग्रियों के रूप में दिया जाता है ।

(ब) खाद्य एवं कृषि संघ तथा अन्तर्राष्ट्रीय एटोमिक एनर्जी एजेंसी का सम्मिलित कार्यक्रम—इसके अन्तर्गत भूमि का उत्पादन बढ़ाने, मिचार्ड, फसल की रक्षा, कीटाणु उन्मूलन आदि के कार्यक्रम आते हैं । इसका कार्यालय वियना में है ।

(स) खाद्य एवं कृषि संघ तथा पुनर्निर्माण एवं विकास के लिए अन्तर्राष्ट्रीय बैंक (International Bank for Reconstruction & Development) ने सम्मिलित रूप से राष्ट्रीय कृषि विकास की योजनाओं के मूल्यांकन का कार्यक्रम चलाया है । इस कार्यक्रम के अन्तर्गत कृषि विकास की योजनाओं के लिए विकासशील देशों को आर्थिक एवं तकनीकी सहायता प्रदान की जाती है ।

(द) खाद्य एवं कृषि संघ तथा उद्योग सहयोग कार्यक्रम (Industry Co-operative Programme) की स्थापना सन् १९६६ में की गई थी । इसका उद्देश्य संघ, उद्योग, तथा सरकारों के बीच ऐसे सम्बन्ध स्थापित करना है, जिससे विकासशील देशों में विकासोन्मुखी कार्यक्रमों को प्रोत्साहन मिले । इसके अन्तर्गत विकासशील देशों को प्रशासकीय, आर्थिक, तथा वैज्ञानिक एवं तकनीकी सहायता दी जाती है ।

३ विश्व की खाद्य-स्थिति की समीक्षा—खाद्य एवं कृषि संघ विश्व की खाद्य एवं कृषि परिस्थितियों की निरन्तर देखभाल करता रहता है । संघ द्वारा किये गये एक अध्ययन से पता चलता है कि यद्यपि विकासशील देशों में उत्पादन में वृद्धि हुई है, पर जनसंख्या के बढ़ने से खाद्य वस्तुओं की कमी बनी ही हुई है । यद्यपि विज्ञान के अनु-

संधानों के फलस्वरूप विश्व की खाद्य समस्या में काफी सुधार लाया जा सकता है, पर यह तभी संभव है जबकि विश्व के नेता इस समस्या की गंभीरता को समझें तथा राक्ष के कार्यक्रमों के लिए अधिक धनराशि उपलब्ध करा सकें।

४. खाद्य एवं कृषि संघ कृषि संबंधी योजनाओं तथा उनके उत्पादनों के उचित मूल्य पर विक्रय की योजनाओं में भी सहायता देना है। यह विश्व में खाद्य वस्तुओं की आवश्यकताओं के बारे में पूर्वानुमान प्रस्तुत करता है।

५. खाद्य एवं कृषि संघ का भूमि एवं जल विकास विभाग कृषि सम्बन्धी साधनों के विकास का प्रयास करता है। इसके अन्तर्गत भूमि सर्वेक्षण, रासायनिक खाद्य, कृषि का मशीनीकरण, सिंचाई संबंधी योजनाएं आदि आती हैं।

६. खाद्य एवं कृषि संघ का पौध उत्पादन एवं संरक्षण विभाग अन्धे धीजों के उत्पादन एवं वितरण की व्यवस्था करता है। कृषि उत्पादनों की जाच तथा उनके विकास की योजनाएं भी इसी के अन्तर्गत आती हैं।

७. खाद्य एवं कृषि संघ का पशुपालन तथा स्वास्थ्य विभाग पशुओं में फैलने वाली बीमारियों की रोक-थाम करता है। इनसे संबंधित अनुसंधान को प्रोत्साहित करता है। डैनमार्क की सरकार की सहायता से डेयरी फार्म के कार्यकर्ताओं के लिए प्रशिक्षण का कार्यक्रम भी इसके अन्तर्गत चलाया जाता है।

८. मत्स्य विभाग विश्व में मछलियों के विकास सम्बन्धी योजनाएं संचालित करता है। विश्व भर में पकड़ी गई मछलियों के आंकड़े रखता है।

९. खाद्य एवं कृषि संघ इमारतों तथा दूसरी लकड़ी की विश्व आवश्यकता आंकड़ों के लिए अनेक क्षेत्रीय अध्ययनों का प्रबंध करता है। सन् १९६५ के एक अध्ययन के अनुसार विश्व भर में ११० लाख एकड़ जमीन में जल्दी बढ़ने वाले वृक्ष लगाये गये। हाल के वर्षों में कागज के कारखानों के लिए बच्चे माल के उत्पादन पर जोर दिया जा रहा है।

१०. खाद्य एवं कृषि संघ विकासशील देशों को पोषक सेवायें (Nutrition Services) स्थापित करने में सहायता देता है। इस क्षेत्र में प्रशिक्षण की व्यवस्था करता है। खाद्य वस्तुओं के लिए अन्तर्राष्ट्रीय मानक स्थापित करता है।

नोट यह अध्याय युनाइटेड नेशन्स द्वारा प्रकाशित 'एवरी मैन्स युनाइटेड नेशन्स में दी गई सूचनाओं एवं तथ्यों पर आधारित है।

विशेष अध्ययन के लिए

युनाइटेड नेशन्स	:	एवरी मैन्स युनाइटेड नेशन्स
गुडरिच	:	डी युनाइटेड नेशन्स
यू० एन० ओ०	:	चार्टर ऑफ युनाइटेड नेशन्स
		एफ० ए० ओ० का सचिवालय



## विश्व स्वास्थ्य संघ

विश्व स्वास्थ्य संघ (वर्ल्ड हेल्थ ऑर्गेनाइजेशन—डब्ल्यू० एच० ओ०) को स्थापित करने का प्रस्ताव संसदीय सत्रों में सन् १९४५ में राष्ट्रसंघ के अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं के सम्मेलन में किया गया था। सन् १९४६ में न्यूयार्क में ६४ राष्ट्रों के प्रतिनिधियों ने इसका संविधान तैयार किया। यह संविधान ७ अप्रैल, १९४८ को लागू हुआ जबकि संयुक्त राष्ट्रसंघ के २६ सदस्यों ने इसको मान्यता दी। सारे विश्व में ७ अप्रैल को विश्व स्वास्थ्य दिवस मनाया जाता है।

### उद्देश्य

विश्व स्वास्थ्य संघ का उद्देश्य सारे विश्व के नागरिकों के लिए स्वास्थ्य की उच्चतम सीमा को प्राप्त करना है। स्वास्थ्य संघ के संविधान के अनुसार स्वास्थ्य की परिभाषा केवल बीमारी अथवा कमजोरी का न होना ही नहीं है। स्वास्थ्य की परिभाषा में पूर्णतः शारीरिक मानसिक एवं सामाजिक कल्याण भी शामिल है। अपने उद्देश्य की प्राप्ति के लिए स्वास्थ्य संघ निम्नलिखित कार्य करता है :

१. अन्तर्राष्ट्रीय स्वास्थ्य के कार्यक्रमों में समन्वय स्थापित करता है एवं उनका संचालन करता है।

२. महामारी एवं स्थानिक बीमारी एवं अन्य बीमारियों के उन्मूलन के कार्य करता है।

३. भेदिकल, जनस्वास्थ्य तथा अन्य सम्बन्धित क्षेत्रों में शिक्षण एवं प्रशिक्षण के स्तर को ऊँचा उठाने का प्रयास करता है।

४. जैव उत्पादन (Biological Products),

भेषज उत्पादन (Pharmaceutical Products)

तथा इसी प्रकार के अन्य उत्पादनों के लिए अन्तर्राष्ट्रीय मानक की स्थापना करता है।

५. रोगों के निदान की प्रणिया का मानकीकरण करता है।

६. मानसिक रोगों की चिकित्सा के कार्यक्रमों को प्रोत्साहित करता है।

### संगठन

विश्व स्वास्थ्य संघ का मुख्य कार्यालय जेनेवा में है। इसके प्रतिरिक्त निम्नलिखित ६ क्षेत्रीय कार्यालय भी हैं :

१. दक्षिण-पूर्व एशिया क्षेत्रीय कार्यालय, नई दिल्ली
२. पूर्व भूमध्यसागरीय क्षेत्रीय कार्यालय, एलेक्जेंड्रिया
३. पश्चिमी प्रशान्त क्षेत्रीय कार्यालय, मनीला
४. अमेरिकन क्षेत्रीय कार्यालय, वाशिंगटन
५. अफ्रीकी क्षेत्रीय कार्यालय, ब्रेजेविले
६. यूरोपीय क्षेत्रीय कार्यालय, कोपेन हेगेन

विश्व स्वास्थ्य संघ अपने कार्यक्रमों में 'दुर्गो-क्षेत्रीय कार्यालयों के माध्यम से संचालित करता है।

विश्व स्वास्थ्य संघ के प्रमुख अंग निम्नलिखित हैं—

१. विश्व स्वास्थ्य साधारण सभा (असेम्बली)—यह सर्वोच्च प्रशासकीय अंग है। विश्व स्वास्थ्य संघ के सभी सदस्य देशों के प्रतिनिधि इसमें होते हैं। साधारण-सभा नीति एवं कार्यक्रम सम्बन्धी निर्णय लेती है। स्वास्थ्य संघ का बजट पास करने का अधिकार भी साधारण सभा की ही है। इसकी बैठक वर्ष में एक बार होती है।

२. कार्यकारिणी मण्डल—कार्यकारिणी मण्डल में २४ सदस्य होते हैं। ये विश्व स्वास्थ्य असेम्बली द्वारा चुने जाते हैं। इसकी बैठकें प्रति वर्ष कम से कम दो बार होती हैं। साधारण सभा के निर्णयों को कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व कार्य-कारिणी मण्डल पर ही है। कार्यकारिणी मण्डल तकनीकी एवं प्रशासनिक अंग है।

३. सचिवालय—सचिवालय का प्रधान महा निदेशक होता है। सचिवालय में तकनीकी एवं प्रशासकीय कार्मिक वर्ग स्वास्थ्य संघ के कार्यक्रमों का संचालन करते हैं। सन् १९६६ के अनुमान के अनुसार विश्व स्वास्थ्य संघ के सचिवालय, क्षेत्रीय अफिसों तथा अन्य कार्यक्रमों में प्रायः ३००० लोग काम करते हैं। स्वास्थ्य संघ का कार्मिक वर्ग प्रायः ८० विभिन्न राष्ट्रों से लिया गया है।

सदस्यता — कोई भी राष्ट्र विश्व स्वास्थ्य संघ का सदस्य बन सकता है। समुक्त राष्ट्रसंघ के सदस्य राष्ट्र विश्व स्वास्थ्य संघ के सविधान की स्वीकार करके इसकी सदस्यता प्राप्त कर सकते हैं। अन्य राष्ट्रों को सदस्यता के लिए आवेदन-पत्र देने होते हैं। उन्हें सदस्यता तब प्रदान की जाती है जब विश्व स्वास्थ्य असेम्बली साधारण बहुमत से स्वीकार कर ले। जो देश पूर्णतया स्वतंत्र नहीं हैं वे स्वास्थ्य संघ के सह सदस्य (Associate Member) बन सकते हैं। सन् १९६६ में विश्व स्वास्थ्य संघ के सदस्यों की संख्या १२२ थी।

विश्व स्वास्थ्य संघ के कुछ महत्वपूर्ण कार्यक्रम

विश्व स्वास्थ्य संघ के महत्वपूर्ण कार्यक्रमों में निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं—

१. छूपा-छूत से फैलने वाली बीमारियों पर नियंत्रण—स्वास्थ्य संघ के प्रधानों के फलस्वरूप विश्व के मलेरिया पीडित भागों की प्रायः से अधिक जनता को

इस रोग के भय से मुक्ति मिल गई है। क्षय रोग की रोक-थाम के लिए नयी शक्ति-शाली दवाओं के उपयोग तथा बी० सी० जी० के टीके लगवाने में स्वास्थ्य संघ ने बड़ा काम किया है। अब इस बात की संभावना प्रतीत होने लगी है कि क्षय रोग का सर्वथा उन्मूलन ही कर दिया जाए। सन् १९६५ में स्वास्थ्य संघ ने चेचक उन्मूलन का कार्यक्रम प्रारम्भ किया। दस सालों में इस कार्यक्रम को पूरा किये जाने का अनुमान है। ट्रैकोमा (Trachoma) से पीड़ित लोगों के लाभ के लिए इसके निदान एवं चिकित्सा सम्बन्धी अनुसंधान किए जा रहे हैं। स्वास्थ्य संघ कोढ़ पीड़ितों की सहायता के लिए भी प्रयास कर रहा है। सदस्य राष्ट्रों को इस विषय के नवीनतम अनुसंधान एवं चिकित्सा के सम्बन्ध में परामर्श देता है।

२. पर्यावरण स्वास्थ्य—पर्यावरण स्वास्थ्य में सुधार के लिए स्वास्थ्य संघ विकासशील देशों में पीने के लिए स्वच्छ जल-व्यवस्था पर तकनीकी परामर्श देने के लिए विशेषज्ञों का दल भेजता है। साथ ही जल व्यवस्था के निर्माण आदि के लिए विशेषज्ञ प्रशिक्षण की भी व्यवस्था करता है।

वायुदूषण—भाप के तरीकों के विकास तथा यन्त्रों के मानकीकरण के लिए एक अध्ययन आयोजित किया गया है।

कीटाणु नाशक दवाओं के विकास एवं निर्माण के लिए स्वास्थ्य संघ रसायनिक उद्योग तथा अन्वेषण संस्थानों से सहयोग करता है। कीटाणु में फैलने वाली बीमारियों की रोकथाम के लिए इन कीटाणुनाशक दवाओं का बड़ा महत्व है।

३. जन स्वास्थ्य—विश्व स्वास्थ्य संघ अपने सदस्यों को जन स्वास्थ्य के लिए योजनाएँ बनाने में परामर्श देता है। सन् १९५१ में सड़क, समुद्र एवं वायु मार्ग से यात्रा करने वाले यात्रियों के लिए नये अन्तर्राष्ट्रीय स्वास्थ्य रक्षा नियम तैयार किये गये। ये नियम १ अक्तूबर, १९५२ से लागू किये गये हैं।

४. चेचक आदि बीमारियों के फैलने की सूचना प्रचारित करता है। इन बीमारियों के सम्बन्ध में जेनेवा से प्रतिदिन रेडियो टेलीग्राफ प्रसारण किया जाता है।

५. अनुसंधान—पशुओं एवं मनुष्यों में फैलने वाली बीमारियों की रोक-थाम एवं चिकित्सा सम्बन्धी अनुसंधान में स्वास्थ्य संघ सदस्य राष्ट्रों में सहयोग करता है। अनेक बीमारियाँ पशुओं से मनुष्यों में फैलती हैं। स्वास्थ्य संघ में केंद्र पर अनुसंधान करने के लिए एक अन्तर्राष्ट्रीय चिकित्सा अनुसंधान दल फ्रांस में स्थापित किया है। हृदय रोग एवं मानसिक रोग सम्बन्धी अनुसंधानों को भी स्वास्थ्य संघ प्रोत्साहित करता है। सदस्य राष्ट्रों में इस सम्बन्ध में परामर्श एवं तकनीकी सहायता प्रदान करता है।

६. शिक्षण एवं प्रशिक्षण—प्रायः सभी देशों में डाक्टर, नर्स, सेनिटरी इंजीनियर तथा प्रयोगशालाओं में काम करने वाले तकनीकी कार्यकर्ताओं की कमी महसूस की जाती है। स्वास्थ्य संघ इन विषयों में प्रशिक्षण की व्यवस्था में सहायता करता है। प्रति वर्ष प्रायः ३००० छात्र-वृत्तियाँ देना है जिन्हें मोग विदेशों में जाकर इन

विषयो में शिक्षण एवं प्रशिक्षण प्राप्त कर सकें ।

७ विश्व खाद्य मघ तथा युनाइटेड नेशन्स चिल्ड्रन फंड के साथ मिल कर प्रोटीन युक्त आहार के कार्यक्रम का संचालन करता है ।

८. जीव विज्ञान एवं भेषज विज्ञान—डम क्षेत्र में प्राय ७० उत्पादनों के लिए विश्व स्वास्थ्य संघ ने अन्तर्राष्ट्रीय मानक स्थापित किए हैं । खतरनाक दवाओं की प्रतिप्रिया की सूचना देने के लिए एजेन्सी की स्थापना की गई है । दवाओं के मानकीकरण के लिए अन्तर्राष्ट्रीय फार्मोकोपिया (International Pharmacopoeia) प्रकाशित किया गया है । नशीली दवाओं के सम्बन्ध में अन्तर्राष्ट्रीय सगठनों को परामर्श देने का काम भी विश्व स्वास्थ्य संघ करता है तथा इनके अनाधिकृत उपयोगों पर रोक-थाम की व्यवस्था करता है ।

नोट—यह अध्याय युनाइटेड नेशन्स द्वारा प्रकाशित "एवरी मैन्स युनाइटेड नेशन्स" में दी गई सूचनाओं एवं तथ्यों पर आधारित है ।

विशेष अध्ययन के लिए

युनाइटेड नेशन्स	:	एवरी मैन्स युनाइटेड नेशन्स
गुडरिच		दी युनाइटेड नेशन्स
यू० एन० ओ०		चार्टर ऑफ दी युनाइटेड नेशन्स
		डब्ल्यू० एच० ओ० का सत्रिधान

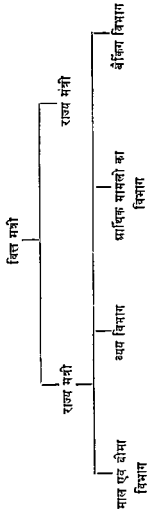
## Select References

- Appleby : Report of a Survey on public Administration in India.
- Chanda : Indian Administration
- Chand, G : Financial System in India
- Critchley : Civil Service Today
- Dimoek & Dimock : Public Administration
- Finer, Herman : Theory & Practice of Modern Governments.
- Finer, Herman : The British Civil Service
- Gladden : An Introduction to Public Administration
- Gladden : The Civil Service, its Problems & Future.
- Lepawasky : Public Administration
- Marx Morstein : Elements of Public Administration
- Nigro : Public Administration
- Pfiffuer : Public Administration
- Wattal : Parliamentary Financial Control in India
- Sharma, M J : लोक-प्रशासन सिद्धान्त एव व्यवहार
- Awasthi & Maheshwari : लोक-प्रशासन
- White, L.D. : Introduction to the Study of Public Administration
- Willoughby : Principles of Public Administration
- Sharma, P. : Public Administration
- French Wendell : The personal Management process
- Mc. Farland : Personal Management : Theory & Practice
- N.C. Ray : Civil Service in India
- United Nations : Every man's United Nation

- Goodrich : The United Nations
- Palmer of Perkins : International Relations
- Eagleton : International Relations
- Basu, D.D. Commentaries on the Constitution of India
- A.R.C. Report : Report on the Machinery of Government of India
- A.R.C. Report : Report on Personal Administration
- O' Malley : The Indian Civil Service.
- Indian Institute of public Administration : The Organisation of the Government of India
- Government of India : The Constitution of India
- B. N. Rau India's Constitution in the making
- V.N. Shukla : The Indian Constitution
- Gorwala, A.D. The Report on Public Administration
- Government of India The Central Pay Commission Report, 1947
- Government of India The Central Pay Commission Report, 1959
- H M So, London : The Fulton Committee Report
- Government of Bihar The Secretariat Manual
- K. Sauthanam : The Union State Relations
- Palmer : The Indian Political System
- Gledhill : Republic of India
- Sharma, M.P. Government of the Indian Republic
- Sharma. Shri Ram How India is Governed
- Pylee : The Constitution of India
- Aiyangar of Agrawala The Indian Constitution
- Dwarka Das, R. The Role of Higher Civil Service in India
- Rao Venkata : The Prime Minister.
- Lall. A.B. : Parliament in India.

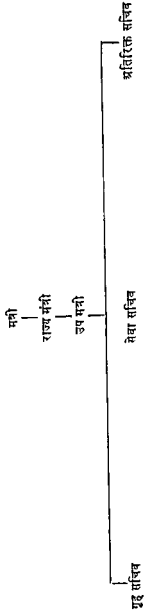
## वित्त मंत्रालय का संगठन

१-१२-६६



श्रोत : श्रीरामनाइजेगन श्रीक दी गवर्नमेन्ट ऑफ इंडिया, इंडियन इस्टीमेट्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, नई दिल्ली ।

## गृह मंत्रालय का संगठन



स्रोत : मोरारजी देसाय फ्रॉफ़ दी गवर्नमेन्ट फ्रॉफ़ इंडिया, इंडियन इन्स्टीट्यूट फ्रॉफ़ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, नई दिल्ली ।







## शुद्धि-पत्र

पृष्ठ संख्या	पेरा	पक्ति	अशुद्ध	शुद्ध
प्रारम्भ	४	३	लाधर	लीलाधर
२	६	१	सूक्ष्म	सक्ष्म
१०	१	३	कानन	कानून
१३	६	१	प्रशासकीय	राजनैतिक
२६	५	३	मद्रास	मद्रास
३२	३	१५	प्रजातांत्रिक	अप्रजातांत्रिक
४२	२	५	कार्यपालिका	कार्यपालिका
४५	१	३	विरोध	विशेष
४५	२	५	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति
४७	४	२	स	सा
४७	५	१	१	वे
४७	५	५	१६३४	१६३५
४९	१	४	१०	८
५७	१	४	वरने	करने
६८	६	२	बलाइटले	बलाइटले
७२	२	२	है ।	हैं ?
७२	४	२	वही	वही धारा १५४
७५	१	२	जाता है । प्रशा-	जाता है । गैर सर-
			सन	कारी प्रशासन
७५	२	१५	सद	ससद
८५	१	२	।कृति	प्रकृति
८५	१	२	लि	लिए आवश्यक है कि
८५	५	३	महानदेशक	महा-निदेशक
९३	२	२	पदायनित	पदायनित
९७	२	५	सुरक्षा	सुरक्षा
१०३	५		के ऊपर शक्ति	शास्ति
१०३		१	शक्ति	शास्ति
१०३	६		के ऊपर शक्तियाँ	शास्तिया
			की पक्ति	

पृष्ठ संख्या	पैरा	शक्ति	अशुद्ध	शुद्ध
१०६	१	७	जायेगे	जायगे
१०८	५	१	वाइ	वाइट
१११	४	१	राज्य क	राज्यो की
११६	२	१-२	नागरिक प्रशा- सन	अतंनिक कामिक वर्ग
११७	४	५	स्मरण	प्रमरण
१३०	२	१६	२ ५ करोड	२५० खरब
१४०	४	४	चार	चालू
१४५	१	५	सचित	संचित
१४८	४	४	उच्च	ईच
१४८	४	८	पो०	पौड
१५०	२	१०	१८४८	१८५८
१५२	१	१	रोजगार विभाग	पुनर्वासि मंत्रालय
१५५	२	२	वहा	वही
१५६	५	३३	सरनी	सदनी
१७२	६	६	परामर्श	परामर्श
१७६	११	४	नर्णायो	के निर्णायो
१८१	६	१	अधिकारी	कार्यालय
१८१	६	२	निदेशक	निदेशालय
१८६	५	२	विचारक	प्रशासक
१८७	४	१	नये	नये
१९१	६	३	सबधी	सबंध
१९८	७	१	कार्यालय	कार्यक्रम
१९९	३	१	उत्पाद	उत्पादन
१९९	८	१	ससेक्युरिटी	सेक्युरिटी
२०६	१०	१	भायुक्त	भायोग
२३०	३	१	वायुद्रपण-भाप	वायुद्रपण के माप
२३०	५	३	नसे	नये